

WYROK*

z dnia 30 maja 2000 r.

Sygn. K. 37/98**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodnicząca
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Stefan J. Jaworski - sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 30 maja 2000 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że przepisy:

1) art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25) w części w jakiej pozbawia ubezpieczonego prawa do rolniczej renty inwalidzkiej okresowej w razie objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym,

2) art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie w jakim wyłącza on możliwość doliczenia do liczby lat, od której zależy wysokość części składkowej emerytury – renty okresów:

a) odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby,

b) działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określone w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,

c) pełnienia w Polsce zawodowej służby wojskowej oraz pozostawania w stosunku służby w organach państwowych, są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

o r z e k a:

1. Art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25; zm.: Nr 106, poz.

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 45, poz. 531 z 2000 r.

668, Nr 117, poz. 756; z 1999 r. Nr 60, poz. 636) w zaskarżonej części jest zgodny z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 25 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest niezgodny z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości doliczenia do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, od której zależy wysokość części składkowej emerytury-renty, także okresów :

a) odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r.,

b) działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określonych w przepisach ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 142, poz. 950; zm.: z 1998 r. Nr 37, poz. 204, Nr 106. poz. 668, Nr 162, poz. 1118; z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 77, poz. 862),

c) pełnienia w Polsce zawodowej służby wojskowej oraz pozostawania w stosunku służby w policji oraz w formacjach pokrewnych, w okresie przed dniem 1 stycznia 1999 r. lub po tej dacie, lecz nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 25 listopada 1998 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) są niezgodne z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych przepisów Rzecznik podnosi sprzeczność tej jego części, w której pozbawia on ubezpieczonego rolnika prawa do inwalidzkiej renty okresowej w razie objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym. Podkreślając, iż rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe podlegają ogólnym regułom zawieszalności w razie osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (art. 34), wnioskodawca podniósł, iż zasada ta nie ma w rzeczywistości – ze względu na treść kwestionowanego przepisu – zastosowania do osób pobierających rolnicze renty inwalidzkie o charakterze okresowym. Renta taka bowiem przysługuje m.in. tylko do czasu objęcia zainteresowanego innym ubezpieczeniem społecznym, co będzie miało miejsce zwłaszcza w razie podjęcia zatrudnienia, bez względu na jego wymiar. Ograniczenie to przy tym nie dotyczy rolniczych rent inwalidzkich o charakterze stałym, mimo iż – zdaniem wnioskodawcy – warunki nabycia obu rodzajów wymienionych rent oraz zasady ich wypłaty w razie dalszego prowadzenia działalności rolniczej, a także ich funkcja są identyczne. Wprowadzenie przez kwestionowany przepis tylko w odniesieniu do osób pobierających okresowe renty inwalidzkie ograniczeń w zakresie możliwości podejmowania działalności zarobkowej, sprowadzających się w istocie do zakazu podejmowania przez te osoby jakiegokolwiek pracy zarobkowej, podlegającej ubezpieczeniu społecznemu stanowi – według wnioskodawcy – nie tylko dyskryminację tej grupy

uprawnionych wobec pozostałych świadczeniobiorców z systemu ubezpieczenia rolniczego, ale także w stosunku do osób uprawnionych z pozostałych systemów emerytalnych.

We wniosku Rzecznik poddał w wątpliwość zgodność art. 25 ust. 2 omawianej ustawy z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej określonymi w art. 2 i 32 ust. 1 konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość doliczenia do liczby lat, od których zależy wysokość części składkowej emerytury lub renty okresów wskazanych w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 142, poz. 950 ze zm.), a dotyczących działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz okresy podlegania represjom wojennym i okresu powojennego. Zdaniem Rzecznika problem tkwi w pominięciu w wymiarze części składkowej emerytury rolniczej okresów działalności kombatanckiej i uczestnictwa w ruchu oporu oraz okresów pełnienia służby, za które nie jest płacona składka ubezpieczeniowa, mimo że we wszystkich pozostałych systemach traktowane są te okresy jako składkowe i mają wpływ na prawo do świadczeń oraz na wysokość emerytur i rent. W opinii Rzecznika pozbawienie możliwości uwzględniania w wymiarze emerytur i rent powołanych okresów byłoby możliwe, gdyby system ten był w całości samofinansujący się. Ponieważ tak nie jest przeto przepis ten jest niezgodny z art. 2 i 32 ust. 1 konstytucji. W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników kwotę emerytury lub renty inwalidzkiej tworzą dwie części: składkowa i uzupełniająca ustalone stosownie do treści art. 25 i 26 ustawy. Faktyczne wpływy ze składek ubezpieczeniowych opłacanych przez rolników stanowią ok. 5% całego funduszu, natomiast pozostałe 95% dofinansowuje dotacja z budżetu państwa. Pominięcie w art. 25 ust. 2 ustawy okresów traktowanych we wszystkich innych systemach jako składkowe, stanowi nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku podnosi, iż okoliczność braku w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników unormowania dotyczącego uwzględniania tych okresów w wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, nie powinna stać na przeszkodzie w rozpoznaniu wniosku przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż „zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52).

2. Prokurator Generalny w swoim stanowisku nie podzielił poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uznania art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25; zm.: Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756) za niezgodnego z konstytucją, natomiast poparł stanowisko Rzecznika uznające art. 25 ust. 2 ustawy za niekonstytucyjny. Prokurator Generalny odnosząc się do przedmiotowego wniosku zauważył, że jego treść oparta została na przyjęciu przez wnioskodawcę wewnętrznej sprzeczności ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie rent inwalidzkich oraz sprzeczności jej uregulowań z art. 34 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), i wyprowadził z tego wniosek, że naruszają one przepisy art. 2 i 32 ust. 1 konstytucji. Mimo, że inwalidzi rolnicy znajdują się w podobnej sytuacji jak inni inwalidzi, to nie są w sytuacji tożsamej i relewantnej. Ustawowe uregulowanie ubezpieczenia społecznego rolników odrębnym aktem wyraźnie wskazuje na specyfikę sytuacji faktycznej rolników, która skłoniła ustawodawcę do odmiennego uregulowania zasad emerytalno-rentowych w odniesieniu do tej kategorii uprawnionych, podobnie jak w odniesieniu do pracowników innych specyficznych działów

działalności i pracy (np. górników, nauczycieli). Obowiązujący w Polsce system emerytalno-rentowy nie zakłada w pełni jednakowych warunków nabywania uprawnień do emerytury i renty oraz zasad korzystania z tych świadczeń. Obecne regulacje prawne w zasadzie utrzymują rozdzielność unormowań ubezpieczenia społecznego rolników od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzonych ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118). Prokurator Generalny nadto zauważa, że w odniesieniu do uprawnień emerytalno-rentowych rolników poza specyfiką własności gospodarstw rolnych i pracy w nich jako we własnych zakładach pracy, także specyficzna jest sytuacja w zakresie opłaty przez rolników składek na ich ubezpieczenie społeczne, które tylko w niewielkim stopniu pokrywają wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe, bo w wysokości ok. 5-6%. W pozostałym zakresie wydatki na ten cel pokrywane są z budżetu państwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego na gruncie dotychczasowych przepisów emerytalno-rentowych, jak i przyjętego kierunku ich przekształcania, brak jest wystarczających przesłanek do przyjęcia, że przepisy art. 22 ust. 1 i 2 ustawy są niekonstytucyjne w zaskarżonej części, gdyż poza rentą z powodu stałej niezdolności do pracy, „renta inwalidzka rolnicza przysługuje jako renta okresowa do czasu odzyskania przez uprawnionego zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub do czasu objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym”. Natomiast w przypadku utrzymywania się u osoby korzystającej z okresowej renty inwalidzkiej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, o ile nie została ona objęta innym ubezpieczeniem społecznym, przedłuża się okres na który przyznano rentę okresową, albo też przyznaje się rentę stałą. Regulacja ta jest logiczną konsekwencją odrębnego uregulowania praw rolników do świadczeń emerytalno-rentowych. Skoro bowiem osoba uprawniona może korzystać ze świadczeń tylko w ramach jednego ubezpieczenia społecznego, to podjęcie przez rolnika inwalidę pracy podlegającej innemu ubezpieczeniu, ze zrozumianych powodów, powoduje cofnięcie przyznanej mu renty. Brak jest natomiast przeszkód do wykonywania przez takiego inwalidę pracy w ramach swoich możliwości, która nie podlegałaby ubezpieczeniu społecznemu (art. 28 ust. 4 ustawy). Okresowa renta inwalidzka, może być porównywalna ze zwolnieniem chorobowym pracownika. Natomiast stała renta inwalidzka przysługuje osobom, co do których brak jest rokowań zmiany w stanie ich zdrowia w stopniu pozwalającym na możliwość podjęcia pracy w gospodarstwie, podczas, gdy renta okresowa taką nadzieję stwarza.

Prokurator Generalny poparł natomiast zarzut sprzeczności art. 25 ust. 2 ustawy z wymienionymi przepisami konstytucji i powołał się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K. 25/96, w którym w podobnej sprawie, Trybunał zakwestionował jako niezgodny z przepisami konstytucji, przepis różnicujący sytuację prawną, w zakresie sposobu zaliczania okresów działalności w ruchu oporu kombatanatów pobierających emerytury i renty inwalidzkie z systemu ogólnego, w stosunku do kombatanatów pobierających te świadczenia na podstawie ustawy o zaopatrzeniu żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Zdaniem Prokuratora Generalnego różne potraktowanie w przepisach ubezpieczenia powszechnego i w przepisach ubezpieczenia społecznego rolników okresów równorzędnych i zaliczanych do okresu zatrudnienia nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Charakter okresów równorzędnych i zaliczanych wskazuje, że często mają one luźny związek z zatrudnieniem, i ich włączenie do systemu ubezpieczeń społecznych motywowane było pozapracowniczymi przesłankami społecznymi. Jeżeli więc ustawodawca dopuszcza uwzględnienie w stażu emerytalnym okresów nie związanych z płaceniem składek ubezpieczeniowych, to powinien to czynić na jednakowych zasadach w odniesieniu do wszystkich uprawnionych. Wymienione we wniosku okresy służby w Wojsku Polskim oraz okresy działalności kombatanckiej nie

obejmuje ustawa o ubezpieczeniach społecznych rolników do podstawy emerytury, choć te same okoliczności stanowią przesłanki do ustalenia emerytury w ogólnym systemie.

3. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się, w trybie określonym w art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art. 190 ust. 3 zdanie 3 konstytucji, do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów zaskarżone przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie są niezgodne z wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Pierwsza część opinii zawiera wykładnię językową kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów oraz analizę sytuacji prawnej i faktycznej rolnika uprawnionego do renty okresowej z sytuacją rolnika pobierającego rentę rolniczą stałą w stosunku do sytuacji prawnej rencistów z powszechnego ubezpieczenia społecznego. Przeprowadzona analiza, w opinii Prezesa Rady Ministrów, nie daje podstaw do stwierdzenia, że uregulowania zawarte w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy są niezgodne z art. 2 i art. 32 konstytucji.

W dalszej kolejności Prezes Rady Ministrów odniósł się do uwarunkowań historycznych ubezpieczenia społecznego rolników, które było odrębnie uregulowane w stosunku do ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego obejmującego inne grupy zawodowe. Bowiem do końca 1998 r. odrębne systemy ubezpieczeniowe posiadały niektóre grupy zawodowe, tj. górnicy, kolejarze, artyści, nauczyciele itd. Wprowadzona od 1 stycznia 1999 r. reforma ubezpieczenia społecznego, nadal odrębnie traktuje rolników. Odmienne potraktowanie rolników przez ustawodawcę wyraźnie wskazuje, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, na specyfikę sytuacji faktycznej i prawnej tej grupy zawodowej. Konsekwencją odrębnych uregulowań prawnych są odmienne zasady regulujące prawa i obowiązki uczestników obu systemów. Ustawodawca bowiem świadomie zakłada znaczny udział budżetu w finansowaniu systemu ubezpieczenia społecznego rolników. W związku z tym wyraźnie oddziela część świadczenia wynikającą z podlegania ubezpieczeniu i opłacaniu składki, od części świadczenia finansowanej wyłącznie z budżetu państwa. Dlatego emerytura i renta rolnicza podzielona została na część składkową oraz część uzupełniającą stanowiącą *de facto* emeryturę lub rentę państwową. W systemie ubezpieczenia społecznego rolników ustawodawca uznał, że dotacja budżetowa do każdej emerytury i renty rolniczej w formie części uzupełniającej, w pełni rekompensuje nie zaliczanie do okresów, od których zależy wysokość części składkowej emerytury (renty) rolniczej wszystkich innych okresów poza prowadzeniem działalności zawodowej, w tym okresów kwestionowanych przez RPO.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, gwarantowana przez państwo dotacja budżetowa do każdego świadczenia emerytalno-rentowego rolniczego przysługuje bez względu na wysokość części składkowej, tj. części świadczenia, której wysokość wynika bezpośrednio z „kapitału ubezpieczeniowego” zgromadzonego w okresie aktywności zawodowej emeryta lub rencisty, zarówno w rolnictwie jak i poza rolnictwem.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę na okoliczność, że okresy podlegania innemu niż rolnicze ubezpieczeniu społecznemu mają szczególny wpływ na wysokość emerytury lub renty rolnej, ponieważ przelicza się je w wymiarze półtorakrotnym. Od tej zasady ustawodawca wykluczył możliwość zaliczenia do wymiaru części składkowej okresów odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych oraz działalności kombatanckiej, ponieważ nie są to okresy ubezpieczeniowe. Okresy pełnienia zawodowej służby wojskowej uwzględniane są przy ustalaniu wysokości części składkowej na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy, jako okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu. Do 31 grudnia 1998 r. były

to okresy za które nie istniał obowiązek opłacania składki. Natomiast na podstawie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, są to okresy za które opłaca się składkę.

Zadaniem Prezesa Rady Ministrów, analizując opisaną konstrukcję prawną świadczeń emerytalno-rentowych rolniczych oraz fakt, iż każde świadczenie finansowane jest z dotacji budżetowej w wymiarze nie mniejszym niż 85% emerytury minimalnej trudno jest podzielić pogląd, że brak możliwości zaliczania do wymiaru tych świadczeń okresów pozaubezpieczeniowych, m.in. czynnej służby wojskowej i działalności kombatanckiej, jest naruszeniem konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

Prezes Rady Ministrów szacuje, że wprowadzenie do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników regulacji, dotyczącej zaliczania okresów działalności kombatanckiej i czynnej służby wojskowej do wymiaru emerytury i renty porównywalnej do rozwiązania istniejącego w systemie powszechnym spowoduje wzrost dotacji budżetowej do funduszu emerytalno-rentowego rolników o 65 mln zł rocznie.

4. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wezwany w trybie wskazanym w § 11 ust. 2 regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (MP z 1997 r. Nr 81, poz. 788) do przedstawienia stanowiska w kwestiach mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia w zawisłej przed Trybunałem sprawie stwierdził, iż art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.) w zaskarżonej części nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji. Zdaniem Prezesa KRUS specyficzna sytuacja rolników spowodowała, że w odrębnym akcie normatywnym zawarte zostały zasady i tryb ubezpieczenia społecznego rolników. Obowiązujący system emerytalno-rentowy nie zakłada jednakowych, dla wszystkich grup pracowniczych, warunków nabywania tych uprawnień. Zostały one zróżnicowane przez zaliczenie gospodarstw rolnych do zakładów pracy zatrudniających właściciela gospodarstwa i jego rodzinę oraz wysokość płaconej składki na ich ubezpieczenie społeczne wynoszące ok. 5-6%. W pozostałym zakresie wydatki na ten cel (w wysokości ok. 95-96%) pokrywa Skarb Państwa.

Prezes KRUS ustosunkował się do treści art. 22 ust. 1 ustawy, który gwarantuje ubezpieczonym prawo do stałej renty inwalidzkiej także w przypadku nie osiągnięcia wymaganego wieku emerytalnego. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy reguluje kwestie rent inwalidzkich okresowych przysługujących do czasu odzyskania zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub do czasu objęcia innym ubezpieczeniem społecznym. Zagrożenie wstrzymaniem wypłaty okresowej renty inwalidzkiej z powodu podjęcia innego zatrudnienia podlegającego innemu ubezpieczeniu eliminuje ewentualną chęć poszukiwania dodatkowego zajęcia poza rolnictwem. Powyżej przedstawione regulacje prawne są przykładami odrębnego uregulowania praw rolników do świadczeń emerytalno-rentowych. Wprowadzony zakaz nie wyklucza możliwości wykonywania pracy nie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu.

Zdaniem Prezesa KRUS przepis art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy, który dolicza do składki liczbę lat podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu oraz wyklucza możliwość doliczenia do wymiaru tej części składki emerytury lub renty rolniczej okresów: odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby, działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do tej działalności określa zasady dotyczące tylko emerytur rolniczych i rent inwalidzkich rolniczych przysługujących od 1 stycznia 1991 r. (tj. od czasu obowiązywania ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników), nie ma natomiast zastosowania do emerytur i rent przyznanych na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 1990

r. Świadczenia te stanowią ok. 50% całego portfela emerytalno-rentowego. Wysokość emerytur i rent rolnych przyznanych przed 1 stycznia 1991 r. uzależniona była od:

- wartości sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki społecznej,
- wartości gospodarstwa przekazanego na rzecz Skarbu Państwa,
- zrzeczenia się prawa do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich.

Zdaniem Prezesa KRUS żadne okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu nie miały i do tej pory nie mają wpływu na wysokość tych emerytur i rent rolnych. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 25 ust. 2 ustawy w zakresie jakim nie przewiduje zaliczenia wymienionych we wniosku okresów do liczby lat, od których zależy wysokość części składkowej, nie rozwiąże omawianego problemu, gdyż przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie rozstrzygają w jakim wymiarze powinno się uwzględnić wymienione okresy.

W ocenie Prezesa KRUS trudno uznać za słuszny zarzut, iż kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy i Prokurator Generalny podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu RP na rozprawie poparł wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności przepisu art. 22 ust. 1 i 2 oraz przepisu art. 25 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz podzielił argumentację przedstawioną we wniosku i na rozprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

A. 1. Ustosunkowując się do pierwszego z zarzutów Trybunał Konstytucyjny podzielił opinię Prokuratora Generalnego, iż zarzut niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu został wysnuty przez wnioskodawcę z wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, regulujących uprawnienia do rent inwalidzkich oraz sprzeczności tych przepisów z ogólnymi przepisami emerytalnymi, dotyczącymi zasad zawieszalności świadczeń w razie dalszego zarobkowania przez emeryta lub rencistę. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego o braku uzasadnionych przesłanek do przyjęcia poglądu o istnieniu takiej sprzeczności. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy rolnicza renta inwalidzka przysługuje ubezpieczonemu, który jest długotrwale niezdolny do pracy w takim gospodarstwie, jeżeli ze względu na pogorszenie się stanu jego zdrowia istnieją przeciwwskazania do osobistego wykonywania niezbędnych prac w danym gospodarstwie rolnym, w okresie dłuższym niż 6 miesięcy. Inaczej zatem niż w powszechnym prawie emerytalnym mamy tu do czynienia z niezdolnością do pracy wyłącznie o charakterze zawodowym, wprowadzoną na potrzeby jednej grupy zawodowej. Nie występuje tu także znane w ogólnym systemie emerytalnym stopniowanie tej niezdolności w postaci wyróżniania niezdolności całkowitej i częściowej, a ponadto krótszy niż tam (sześciomiesięczny) okres trwania tej niezdolności decyduje o uznaniu jej za niezdolność o charakterze długotrwałym. Przytoczona definicja pozwala też uwzględnić nie tylko rzeczywisty stan niezdolności do pracy w gospodarstwie, lecz także przeciwwskazania do osobistego wykonywania pracy w tym gospodarstwie. Przede

wszystkim jednak koncepcja niezdolności do pracy przyjęta w systemie ubezpieczenia rolniczego sprowadza się do oceny stanu zdrowia rolnika wyłącznie z punktu możliwości pracy w danym gospodarstwie rolnym, bez badania czy mógłby on wykonywać prace poza tym gospodarstwem. Od rolnika nie wymaga się więc by poszukiwał on pracy poza swym gospodarstwem, czy nawet – poza rolnictwem. Jest to rozwiązanie trafne, odpowiadające obecnej sytuacji w naszym rolnictwie i jego najbliższemu otoczeniu, gdyż z uwagi na niedorozwój usług na wsi rolnik niezdolny do pracy w swym gospodarstwie nie jest w stanie znaleźć innego zajęcia, nawet gdyby był do niego zdolny ze względu na stan zdrowia i kwalifikacje ogólne. Z tych więc powodów, a także z uwagi na ogólny niski poziom wykształcenia rolników, brak technicznych możliwości przekwalifikowania się, małą mobilność tej grupy zawodowej itp. szersza ocena, tak jak np. w odniesieniu do pracowników, zakładająca możliwość podjęcia innej pracy zarobkowej przez rolnika, który stracił zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, byłaby rozwiązaniem niewłaściwym. Na gruncie omawianego systemu wprowadzenie koncepcji inwalidztwa zawodowego zostało podyktowane przede wszystkim brakiem rzeczywistych możliwości wykonywania przez rolników innej pracy poza gospodarstwem rolnym. Rozwiązanie to nie stanowi natomiast – tak jak w niektórych innych systemach – przywileju danej grupy zawodowej, dla realizacji którego bez znaczenia jest kwestia możliwości i faktycznego wykonywania innej pracy, niż dotychczas wykonywany zawód. Oznacza to, że dla utrzymania prawa do wypłaty inwalidzkiej renty rolniczej nie bez znaczenia pozostaje jednak podjęcie przez uprawnionego do takiej renty pracy poza gospodarstwem rolnym i uzyskanie zabezpieczenia socjalnego z tego tytułu. Okoliczność, że przy ocenie inwalidztwa rolników z założenia nie bierze się pod uwagę zdolności i możliwości wykonywania innej pracy (poza gospodarstwem rolnym), nie oznacza, że jeżeli rolnik pracę taką uzyska i faktycznie ją podejmie. Fakt ten powinien być obojętny dla jego uprawnień do renty z systemu ubezpieczenia rolniczego. Wynika to zarówno z przesłanek finansowych, jak i celu inwalidzkiej renty okresowej.

W odniesieniu do sposobu finansowania ubezpieczenia rolniczego Trybunał Konstytucyjny podzieli stanowisko Prokuratora Generalnego, zwracającego uwagę na niewielki stopień pokrycia rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych składkami samych rolników; co uzasadnia wprowadzenie zaostrzonych rygorów wobec osób korzystających z emerytur i rent rolniczych. Obecnie przeszło 95 % wydatków na te świadczenia pokrywa budżet państwa, co jest następstwem przyjętej w ustawie zasady (art. 76 ust. 3), iż państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z funduszu emerytalno-rentowego. Mając to na uwadze, za uzasadnione należy uznać rozwiązanie, że w sytuacji gdy z racji podjęcia pracy poza gospodarstwem rolnym uprawniony podlega z tego tytułu ubezpieczeniu społecznemu, ustaje ochrona przewidziana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

2. Przyjęta regulacja pozostaje też w zgodzie z ogólną koncepcją ustawy rolniczej obejmowania ubezpieczeniem obowiązkowym (z mocy ustawy) w niej przewidzianym tylko rolników, którzy nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu, ani nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty. Obowiązek ubezpieczenia obejmuje zatem jedynie rolników, których jedynym źródłem utrzymania są dochody z pracy w gospodarstwie rolnym. W razie zbiegu podstaw do ubezpieczenia rolniczego i ubezpieczenia z tytułu działalności pozarolniczej ustawa nie dopuszcza podwójnego ubezpieczenia, ani też wyboru tytułu ubezpieczenia, przewidując w takiej sytuacji podleganie ubezpieczeniu z tytułu innej działalności, niż rolnicza. Jedynym wyjątkiem jest możliwość wyboru systemu ubezpieczenia w razie zbiegu pracy w gospodarstwie rolnym z prowadzeniem działalności gospodarczej. Osoby korzystające już z ochrony

ubezpieczeniowej z innego tytułu (np. z racji wykonywania zatrudnienia) lub mające ustalone prawo do emerytury lub renty mogą się wprawdzie ubezpieczyć w tym systemie dobrowolnie (na wniosek), lecz dotyczy to jedynie (z pewnymi ograniczeniami, dotyczącymi osób posiadających już prawo do emerytury lub renty) ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Fundusz Składowy, finansujący świadczenia z wymienionych rodzajów ubezpieczenia, jest jednak funduszem samofinansującym się, bez dotacji z budżetu państwa, co oznacza, że zwiększenie liczby osób objętych tym ubezpieczeniem może prowadzić do wzrostu składki na to ubezpieczenie. Natomiast ubezpieczenie na wniosek nie jest możliwe w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego, w przypadku podlegania już ubezpieczeniu z innego tytułu lub posiadania statusu emeryta lub rencisty. Wynika stąd, iż ustawa nie dopuszcza objęcia ubezpieczeniem rolniczym osób, które mogą korzystać z ochrony ubezpieczeniowej z innego tytułu.

3. Przyjęte w kwestionowanym art. 22 ust. 1 ustawy uregulowanie jest uzasadnione także celem i funkcją okresowej inwalidzkiej renty rolniczej. Wbrew stanowisku wnioskodawcy, który akcentuje jednolity charakter obu rent inwalidzkich rolniczych – stałej i okresowej, każde z tych świadczeń ma do spełnienia odmienny cel i funkcję oraz wymaga spełnienia częściowo odmiennych przesłanek. Stała renta inwalidzka przysługuje jedynie rolnikom, których niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym ma charakter stały, tzn. gdy stwierdzone zmiany w stanie zdrowia są – wg wiedzy medycznej – nieodwracalne i nie rokują poprawy w stopniu pozwalającym na możliwość podjęcia pracy w gospodarstwie rolnym lub gdy rolnik znajduje się w zaawansowanym wieku, tzn. osiągnął wiek o 5 lat niższy od wieku emerytalnego (art. 22 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 2 a). W pozostałych przypadkach (których jest większość) renta inwalidzka przysługuje jako renta okresowa, do czasu odzyskania przez rolnika zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub objęcia go innym ubezpieczeniem społecznym. Z założenia więc u podstaw przyznania renty okresowej leży perspektywa powrotu do pracy w gospodarstwie rolnym, co zostało także wyraźnie podkreślone w sformułowaniu analizowanego przepisu. Jak trafnie zauważył wnioskodawca u podstaw tej regulacji leży założenie, że rolnik powinien być rehabilitowany (leczniczo i zawodowo) i po odzyskaniu zdolności do pracy, powrócić do pracy. Z regulacją tą zostało powiązane uprawnienie osób pobierających tę rentę (dotyczy to wprawdzie także osób pobierających rentę stałą – co jednak w odniesieniu do nich nie będzie miało z reguły praktycznego zastosowania) do świadczeń związanych z rehabilitacją lub przekwalifikowaniem w związku z niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym (art. 53 ust.1 *in fine*). Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego została zobowiązana do udzielenia pomocy osobom długotrwale niezdolnym do pracy w gospodarstwie rolnym (lub zagrożonym taką niezdolnością) w korzystaniu z różnych form rehabilitacji oraz przyuczenia do innego zawodu lub przekwalifikowania (art. 64). Finansowanie kosztów realizacji zadań Kasy następuje ze środków odrębnego funduszu prewencji i rehabilitacji (art. 80). Na marginesie tej regulacji należy jednak zwrócić uwagę (co nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia tej sprawy) na pewną niespójność, która powstała w związku z utratą mocy obowiązującej (1 stycznia 1999 r.) art. 53 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, na podstawie ustawy z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (art. 170 pkt 20) – w zakresie uregulowanym tą ustawą. Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym wśród świadczeń o charakterze rehabilitacyjnym, objętych zakresem tego ubezpieczenia, wymienia jedynie rehabilitację leczniczą oraz ewentualnie zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze (art. 31 ust. 2 pkt 4 i 9); świadczenia te będą realizowane przez Kasy Chorych. Natomiast bez zmian pozostała treść cyt. już przepisów ustawy rolniczej (art. 64 i art. 80)

nakładających wspomniane obowiązki organizacyjne i finansowe dotyczące rehabilitacji na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzany przez nią fundusz prewencji i rehabilitacji. Następstwem wspomnianych zabiegów rehabilitacyjnych powinno być odzyskanie przez rolnika zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub – w razie przekwalifikowania – zdolności do pracy w innym zawodzie, co w konsekwencji oznacza brak dalszej potrzeby wypłaty renty okresowej.

4. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż funkcja inwalidzkiej renty okresowej jest odmienna, niż cel renty stałej. Zadaniem tej ostatniej jest zapewnienie środków utrzymania na stałe rolnikom niezdolnym do pracy w gospodarstwie rolnym, bez szans odzyskania tej zdolności z uwagi na nieodwracalne zmiany w stanie zdrowia, bądź podeszły wiek. Natomiast w przypadku inwalidzkiej renty okresowej zagwarantowanie środków utrzymania ma charakter przejściowy, na czas odzyskiwania zdolności do pracy. Jednocześnie ustawa zapewnia ochronę osób korzystających z tej renty. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 ustawy w przypadku utrzymywania się u osoby uprawnionej do renty okresowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, jeżeli osoba taka nie została objęta innym ubezpieczeniem społecznym, przedłuża się okres, na który przyznano tę rentę lub przyznaje rentę stałą. Szczegółne rozwiązanie zawiera ust. 3 art. 22 ustawy, zgodnie z którym, jeżeli uprawniony do renty okresowej odzyskał zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, lecz w międzyczasie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej i nie został objęty ubezpieczeniem społecznym z innego tytułu – renta okresowa przysługuje mu nadal przez okres 1 roku od dnia odzyskania zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.

W kwestii charakteru omawianej renty okresowej Trybunał Konstytucyjny podziela po części sugestię Prokuratora Generalnego, zdaniem którego okresowa renta inwalidzka może być (w pewnym stopniu) porównywalna ze zwolnieniem i zasiłkiem chorobowym pracownika, podczas którego nie może on wykonywać pracy zarobkowej, nawet jeżeli przyczyna zwolnienia nie stoi temu na przeszkodzie. W opinii Trybunału bardziej poprawne byłoby tu jednak porównanie do przedłużonego zasiłku chorobowego oraz do świadczenia rehabilitacyjnego, występujących na gruncie ubezpieczenia społecznego pracowników, których celem jest wspomaganie procesów rehabilitacji leczniczej długotrwale niezdolnych do pracy pracowników, bądź do istniejącej w tym systemie renty szkoleniowej, ułatwiającej proces przekwalifikowania ubezpieczonych, którzy utracili zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. W przypadku wymienionych tu świadczeń istnieje zakaz wykonywania pracy zarobkowej i osiągania dochodów w trakcie ich pobierania. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przyznaje rolnikom żadnego z tych świadczeń, lecz funkcje im przypisane w znacznej mierze pełni inwalidzka renta okresowa, rekompensująca jedynie czasową (okresową) niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym.

Trybunał Konstytucyjny pragnie także zwrócić uwagę, iż zawarte w art. 34 ustawy odesłanie – w kwestii zawieszalności świadczeń – do ogólnych zasad określonych w przepisach emerytalnych dla pracowników nie oznacza, iż reguły tam przewidziane mają zastosowanie w pełnym zakresie do emerytów i rencistów rolniczych. Wynika to z treści samego art. 34 ustawy, zgodnie z którym rolnikowi osiągnącemu wynagrodzenie lub dochody z tytułu zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej nigdy (nawet przy wysokich dochodach, przekraczających dopuszczalny pułap 130% przeciętnego wynagrodzenia) nie zawiesza się części składkowej emerytury lub renty. Podobnej gwarancji przepisy nie przewidują w odniesieniu do emerytów i rencistów z ogólnego systemu emerytalnego. Ponadto przy stosowaniu omawianych przepisów o zawieszaniu świadczeń, w przypadku prawa do emerytury lub renty rolniczej nie bierze się pod uwagę

dochodów z działalności rolniczej. Jest to zasadnicza odrębność nie występująca w odniesieniu do emerytów i rencistów z powszechnego systemu emerytalnego (zwłaszcza pracowniczego), nigdzie bowiem nie przewiduje się, by osiągnięcie dochodów z podstawowej działalności, których utrata z powodu niezdolności do pracy stanowi podstawowe uzasadnienie dla wypłaty emerytury lub renty, bez względu na ich wysokość, nie powodowało zawieszenia lub zmniejszenia kwoty wypłacanych świadczeń. Z powyższego wynika, iż mimo odesłania zawartego w art. 34 ustawy do zasad dotyczących pracowników, zasady te nie mogą być w pełnym zakresie stosowane w odniesieniu do rolników, ponieważ przepis ten w sposób istotnie odmienny reguluje kwestie zawieszenia prawa lub zmniejszenia wysokości przysługującej rolnikowi emerytury lub renty w razie dalszego zarabkowania. Unormowanie to dowodzi, iż dla uzasadnienia dyskryminacyjnego charakteru kwestionowanego przepisu art. 22 ust. 1 ustawy nie zawsze właściwe jest powoływanie się na rozwiązania obowiązujące w powszechnym systemie emerytalnym, które np. (co podnosi Wnioskodawca) nie różnicują prawa do świadczenia w zależności od stałego lub okresowego charakteru renty i świetle których jedynym kryterium, decydującym o zawieszaniu prawa do renty jest skala osiąganego dochodu z działalności zarobkowej. Nie zawsze bowiem rozwiązania te mogą mieć pełne zastosowanie do rencistów z rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego.

5. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż unormowanie zawarte w kwestionowanym przepisie art. 22 ust. 1 ustawy nie spełnia warunków do uznania go za niekonstytucyjne. Jest to rozwiązanie uzasadnione konstrukcją inwalidztwa przyjętego na gruncie systemu ubezpieczenia rolników, funkcją rolniczej inwalidzkiej renty okresowej, która jest odmienna od celu i charakteru rent z tytułu niezdolności na gruncie powszechnego prawa emerytalnego, odmiennymi zasadami ubezpieczenia obowiązkowego rolników oraz względami finansowymi. Ogólnie zatem jest to konsekwencja odrębnego uregulowania uprawnień emerytalno-rentowych rolników. Według wnioskodawcy dyskryminacyjnego charakteru kwestionowanego przepisu ustawy nie uzasadnia odrębność systemu ubezpieczenia społecznego rolników od pozostałych systemów, gdyż odrębności nie mogą być nadmierne, tzn. pozbawione racjonalnego uzasadnienia. W tej kwestii jednak Trybunał Konstytucyjny przychylił się do opinii Prokuratora Generalnego, podkreślającego przede wszystkim specyfikę sytuacji faktycznej rolników (ze względu na swoisty charakter pracy w gospodarstwie rolnym), która leży u podstaw odrębnego uregulowania uprawnień emerytalno-rentowych rolników. Rozdzielność unormowań ubezpieczenia społecznego rolników od powszechnego systemu emerytalnego została też utrzymana nadal, mimo istotnych zmian w prawie ubezpieczeń społecznych, wprowadzonych 1 stycznia 1999 r. W konsekwencji brak jest uzasadnienia dla prostego porównywania sytuacji ubezpieczonych rolników i ubezpieczonych pracowników lub innych grup zawodowych. Dokonana analiza sytuacji faktycznej i prawnej rencisty rolniczego, pobierającego okresową rentę inwalidzką z sytuacją rencistów z powszechnego systemu emerytalno-rentowego nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że te grupy uprawnionych znajdują się w relewantnej sytuacji, a zatem że kwestionowany przepis narusza wymienione we wniosku do Trybunału przepisy konstytucyjne.

B. 1. W przypadku zarzutu drugiego, odnoszącego się do art. 25 ust. 2 ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca jego niekonstytucyjność w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości doliczenia do liczby lat, od której zależy wysokość części składkowej emerytury lub renty rolniczej, okresów działalności kombatanckiej, okresów równorzędnych i zaliczalnych do tej działalności, a także okresów podlegania represjom wojennym i okresu powojennego oraz okresów służby w Wojsku Polskim i organach

państwowych (tzw. służb mundurowych), które to okresy, w pozostałych systemach emerytalno-rentowych, są uznawane za okresy mające wpływ zarówno na prawo, jak i na wysokość emerytury lub renty. Pominięcie w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników w/w okresów, które we wszystkich innych systemach, ze względu na swój szczególny charakter, są – mimo nieopłacania składek – zaliczane jako okresy składkowe do stażu emerytalnego decydującego zarówno o prawie do świadczeń, jak i o ich wysokości, stanowi nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów, charakteryzujących się taką samą cechą istotną, a tym samym narusza art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP. Dla uzasadnienia tego zarzutu wnioskodawca, poza analizą przepisów ustawy, dotyczących konstrukcji emerytury lub renty rolniczej, eksponuje wyraźnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 25/96, (OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 18), w którym Trybunał uznał za niezgodny z konstytucją przepis różnicujący sytuację prawną w zakresie sposobu zaliczania okresów działalności w ruchu oporu osób pobierających emeryturę i rentę z powszechnego systemu emerytalnego oraz żołnierzy zawodowych, nabywających uprawnienia emerytalno-rentowe na podstawie odrębnych przepisów. Prokurator Generalny podzielił ten pogląd i argumentację wnioskodawcy.

Przed rozstrzygnięciem tego złożonego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe dokonanie analizy spornego art. 25 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią do liczby lat podlegania rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (w rozumieniu ustawy), stanowiących podstawę ustalenia części składkowej emerytury lub renty, dolicza się okresy podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (na podstawie poprzednich ustaw) w okresie od 1 lipca 1977 do 31 grudnia 1990 r., za które została opłacona składka na to ubezpieczenie, okresy podlegania innemu ubezpieczeniu – jeżeli z tego tytułu ubezpieczonemu nie przyznano emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów oraz w ograniczonym zakresie (bo przypadające przed 1 lipca 1977 r., jednak nie wcześniej niż 25 lat przed spełnieniem warunków do nabycia emerytury lub renty) okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w tym gospodarstwie, po ukończeniu 16 lat, pod warunkiem nie podlegania w tym czasie innemu ubezpieczeniu społecznemu. Okresami podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, o które chodzi w omawianym przepisie, są jedynie okresy, za które opłacono przewidziane w odpowiednich przepisach składki na to ubezpieczenie, chyba że w myśl tych przepisów nie istniał obowiązek ich opłacania (art. 6 pkt 14). Generalnie zatem, poza okresami prowadzenia lub pracy w gospodarstwie rolnym przed 1 lipca 1977 r., które jednak mają obecnie niewielkie znaczenie (a ponadto z uwagi na wprowadzone uwarunkowania czasowe prawo do ich zaliczania wygaśnie 1 lipca 2002 r.), przy ustalaniu części składkowej świadczenia rolniczego są uwzględniane wyłącznie okresy ubezpieczenia rolniczego i pozarolniczego, za które opłacono składkę lub istniało zwolnienie od opłacania składek. Powyższe jednak nie oznacza, że w płaszczyźnie formalnej wymienione okresy należy uznać za tożsame z okresami składkowymi w rozumieniu ogólnych przepisów emerytalnych; są one bowiem tam traktowane jako odrębna kategoria okresów tzw. uzupełniających, uwzględnianych tylko wówczas, gdy udowodnione okresy składkowe i nieskładkowe są niewystarczające dla ustalenia prawa do świadczenia.

Trafny jest zatem zarzut wnioskodawcy, że przepisy tej ustawy nie przewidują wyraźnie – w przeciwieństwie do ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4-6) – doliczania do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu od której zależy wysokość emerytury okresów:

– odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby,

– działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością, a także okresów zaliczanych do okresów tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu powojennego, określonych w przepisach ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,

– pełnienia w Polsce zawodowej służby wojskowej oraz pozostawania w stosunku służby funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (tzw. służb mundurowych). Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak zaznaczyć, iż w przypadku okresów czynnej służby wojskowej lub okresów jej równorzędnych albo zastępczych form tej służby oraz okresów pełnienia zawodowej służby wojskowej, bądź pozostawania w służbie funkcjonariuszy Policji i pozostałych formacji paramilitarnych zarzut braku możliwości uwzględnienia tych okresów przy ustalaniu części składkowej emerytury lub renty rolniczej może dotyczyć tylko sytuacji gdy okresy te wystąpiły przed 1 stycznia 1999 r. Przed tą datą bowiem wymienione okresy nie były okresami podlegania ubezpieczeniu społecznemu, chociaż w myśl ogólnych przepisów emerytalnych okresy te były traktowane jako okresy składkowe. Natomiast od 1 stycznia 1999 r. osoby powołane do czynnej służby wojskowej lub podejmujące zawodowo służbę w wojsku, bądź w Policji i formacjach pokrewnych (z wyjątkiem tych, którzy w tej dacie pozostawali już w służbie) podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentownemu (art. 6 ust. 1 pkt 11-18 w zw. z ust. 3 tegoż artykułu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.)). Oznacza to, iż wymienione okresy, przypadające po tej dacie (z wyjątkiem służby funkcjonariuszy służb mundurowych pozostających w tym dniu w służbie) mogą być doliczane do liczby lat podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, od których zależy wysokość części składkowej emerytury lub renty rolniczej na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy jako okresy „podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu”. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż sformułowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć jedynie braku możliwości doliczenia do omawianego stażu okresów czynnej służby wojskowej (form równorzędnych i zastępczych) sprzed 1 stycznia 1999 r., okresów działalności kombatanckiej (w szerokim ujęciu) oraz okresów zawodowej służby wojskowej i służby w Policji, bądź w formacjach pokrewnych, przypadających przed tą datą lub po jej upływie, lecz wyłączonych z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

Oceniając tę regulację należy zwrócić uwagę na odmienne uregulowanie sposobu doliczania okresów innego ubezpieczenia w zakresie stażu wymaganego do nabycia emerytury lub renty rolniczej oraz w zakresie ustalania rozmiaru tych świadczeń. Do stażu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, niezbędnego do nabycia wymienionych świadczeń, zalicza się bowiem, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy, obok okresów ubezpieczenia rolniczego na podstawie poprzednich ustaw oraz pracy w gospodarstwie rolnym przed 1983 r. także okresy „od których zależy prawo do emerytury w myśl przepisów emerytalnych” z wyjątkiem przypadków, gdy zostały one zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów. Trzeba przyjąć, iż w zakresie użytej tu ogólnej formuły mieszczą się wszystkie okresy składkowe, jak i nieskładkowe w rozumieniu powszechnego prawa emerytalnego, gdyż oba rodzaje tych okresów są tam brane pod uwagę przy ustalaniu prawa do emerytury. Chodzi tu o okresy określone w art. 6 i 7 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. W zestawie tych okresów mieszczą się również okresy, będące przedmiotem rozpatrywanego wniosku. Mając na uwadze powyższe należy więc stwierdzić, iż na gruncie systemu ubezpieczenia społecznego rolników kwestionowane okresy działalności kombatanckiej i służby militarnej są uwzględniane w stażu niezbędnym do nabycia uprawnień do emerytury lub renty, natomiast nie przewiduje się

ich doliczania do stażu decydującego o wysokości tych świadczeń. W płaszczyźnie formalnej mamy tu zatem do czynienia z niejednolitym traktowaniem tych okresów w ramach tego samego systemu emerytalnego, co dodatkowo czyni zasadnym pytanie o celowość takiego zróżnicowania i przemawia za potrzebą oceny konstytucyjności tej regulacji.

2. Wyniki analizy kwestionowanej regulacji dowodzą, że zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy niekonstytucyjności materii ustawowej, która nie została wyraźnie zwerbalizowana i znormatywizowana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Taka sytuacja prawna pojawiała się już wielokrotnie w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (*vide* sprawy: K. 10/92, OTK z 1993 r. cz. I, poz. 5, K. 13/92, - OTK z 1993 r. cz. I, poz. 4, K.25/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52, K.10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33).

W powołanym orzeczeniu w sprawie K. 25/95 z 3 grudnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny – rozpoznając zarzut pominięcia w ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych uprawnień do wstąpienia w stosunek najmu osób, które zawarły z najemcą lokalu umowę o sprawowanie nad nim opieki – wypowiedział zasługujący nadal na aprobatę pogląd, że “Trybunał (...) nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję, do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją” (OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52).

Trybunał Konstytucyjny potwierdził aktualność tego poglądu także pod rządami obecnego porządku konstytucyjnego. W orzeczeniu z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97 – rozpoznając zarzut niezgodności art. 131 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku wojskowym w zakresie w jakim nie uwzględnia żołnierzy uznanych za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzy samotnych (...) pośród uprawnionych do uzyskania świadczenia na pokrycie należności i opłat za zajmowane mieszkanie – stwierdził, że ten brak rozstrzygnięcia ustawodawczy narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej (OTK ZU Nr 3/1998, poz. 33, s. 195).

Podkreślić należy, że wyżej wymienione rozstrzygnięcia dotyczyły sytuacji, gdzie ustawodawca niezwerbalizował wyraźnie i wprost w danej ustawie materii, której brak czynił dany przepis w tym zakresie przepisem niekonstytucyjnym, lecz tę materię normatywną można, było zrekonstruować w oparciu o inne przepisy kontrolowanej ustawy. Natomiast ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie odnosi się wprost do tej kategorii aktywności zawodowej i osobistej uprawnionych ubezpieczonych, które zdaniem wnioskodawcy niesłusznie zostały pominięte przez ustawodawcę.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi to jednakże przeszkody w zrekonstruowaniu zgodnego z konstytucją brzmienia art. 25 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jak już wyżej powiedziano podstawą do takiej rekonstrukcji normatywnej stanowi art. 20 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1 i 2 tej ustawy, który

stanowi, że do okresów ubezpieczenia wymaganych do nabycia prawa do emerytury (renty) rolniczej zalicza się także okresy “od których zależy prawo do emerytury w myśl przepisów emerytalnych”. Przepisy emerytalne, o których tutaj mowa, to wymienione już wyżej przepisy art. 5 i 7 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przypomnieć w tym miejscu należy, że okresy, o których mowa w tej ustawie podlegały zaliczeniu do okresów, które miały wpływ na prawo i wysokość świadczeń emerytalnych już na podstawie art. 2 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.), która nie miała zastosowania do uprawnień ubezpieczonych na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Dla porządku należy również zaznaczyć, że w toku postępowania legislacyjnego, związanego z uchwaleniem tej ustawy zarówno Rada Ministrów (autor projektu), jak też posłowie w toku dyskusji nad projektem w komisjach sejmowych oraz dyskusji plenarnej nie dostrzegali w ogóle tego problemu (*vide: projekt ustawy z 15 października 1990 r., druk Nr 564, Biuletyny z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 listopada 1990 r. Nr 776/X i wspólnego posiedzenia Komisji Polityki Społecznej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ustawodawczej z 12 grudnia 1990 r. Nr 850/X, sprawozdanie wyżej wymienionych komisji z 12 grudnia 1990 r. – druk 661 i stenogram z plenarnego 44 i 47 posiedzenia Sejmu X kadencji w dniach 22 listopada i 20 grudnia 1990 r.*)

3. W związku z koniecznością rozstrzygnięcia tego problemu Trybunał Konstytucyjny uznał za nieodzowne przeprowadzenie szczegółowej analizy konstrukcji rolniczej emerytury lub renty. Jak słusznie i zgodnie podnoszą wnioskodawca, Prokurator Generalny oraz przedstawiciel Sejmu, każde z tych świadczeń składa się z 2 elementów: to jest części składkowej i części uzupełniającej. Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy, część składkową ustala się przyjmując po 1% emerytury podstawowej (tzn. minimalnej emerytury pracowniczej) za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, (w rozumieniu ust. 2 tegoż artykułu), z wyjątkiem okresów prowadzenia lub pracy w gospodarstwie rolnym, przypadających przed 1 lipca 1977 r., w przypadku których, za każdy rok tych okresów, przyjmuje się jedynie 0,5% emerytury podstawowej. Ogólnie rzecz ujmując, część składkowa emerytury lub renty rolniczej jest kwotą niezbyt wysoką i ma niewielkie znaczenie w rozmiarze świadczenia. Co do zasady jednak ta część świadczenia rolniczego została oparta na zasadzie wzajemności okresów opłacania składki i rozmiaru świadczenia.

Zasadniczą częścią świadczenia (wbrew nazwie) jest jego część uzupełniająca, którą zgodnie z art. 26 ust. 1-2 ustawy, stanowi kwota wynosząca od 85% do 95% emerytury podstawowej, w zależności od przyjętych do obliczenia części składkowej lat ubezpieczenia, przy czym jest to zależność odwrotnie proporcjonalna. Część uzupełniająca wynosi bowiem zawsze 95% emerytury podstawowej, jeżeli liczba lat przyjęta do obliczenia części składkowej jest mniejsza niż 20, natomiast w przypadku przekroczenia tej granicy stażu część uzupełniająca świadczenia ulega zmniejszeniu o 0,5% za każdy rok stażu ponad 20 lat, lecz nie więcej niż do poziomu 85% emerytury podstawowej, co oznacza że maksymalne zmniejszenie jest możliwe o 10%. Liczba lat ubezpieczenia przyjętych do ustalenia części składkowej świadczenia rolniczego ma więc także wpływ, chociaż niewielki, na wysokość jego części uzupełniającej, co do zasady jednak ta część świadczenia nie zależy bezpośrednio od okresu posiadanych lat opłacania składki.

Z przytoczonej analizy wynika, iż konstrukcja rolniczej emerytury i renty różni się istotnie od ukształtowania takich świadczeń w systemie ubezpieczenia pracowników i innych grup zawodowych. Pomijając różnice nieistotne dla dalszych rozważań zasadnicza

odrębność sprowadza się przede wszystkim do zredukowania (uwzględniając poziom części składkowej świadczenia) do niewielkich rozmiarów elementu wzajemności w konstrukcji tych świadczeń. Takie ukształtowanie rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych zostało podyktowane różnymi przyczynami. Uwzględniając genezę tego systemu należy przede wszystkim podnieść, iż zakresem świadczeń w nim przewidzianych objęto wszystkich rolników, w tym również i tych, którzy z uwagi na pozostawanie rolników aż do 1977 r. poza zakresem ochrony ubezpieczenia społecznego nie mieli możliwości opłacania składki na to ubezpieczenie przed wskazaną datą, a tym samym z natury rzeczy nie mogą legitymować się dłuższym okresem ubezpieczenia rolniczego. W aspekcie finansowym nie bez znaczenia był także fakt, iż zarówno w dacie wejścia w życie omawianego systemu ubezpieczenia społecznego, jak w następnych latach liczba rolników płacących składki na to ubezpieczenie była stosunkowo mniejsza od liczby osób korzystających ze świadczeń. Podobna sytuacja wystąpi również w przyszłości, gdyż na skutek zmian w strukturze agrarnej liczba czynnych zawodowo rolników musi ulec istotnemu zmniejszeniu, zaś ubytek świadczeniobiorców będzie następował jedynie z przyczyn naturalnych. Omawiana cecha ubezpieczenia rolniczego jest zatem niejako wpisana w logikę tego systemu. Przyznanie znacznie większej rangi części uzupełniającej emerytury lub renty rolniczej ma ponadto za zadanie realizację celów z zakresu polityki rolnej, polegających na stymulowaniu zmian pokoleniowych w rolnictwie i przekształcaniu jego struktury. Służy temu zawieszanie tej części świadczenia rolniczego w całości, w połowie lub w jednej czwartej, jeżeli rolnik, mimo upadku sił, nie zaprzestaje działalności rolniczej w rozumieniu ustawy (art. 28 ust. 3, 6 i 7).

Mimo wskazanych różnic w zakresie konstrukcji i funkcji obu części świadczenia rolniczego, jego część składkowa jest ekwiwalentem za płaconą uprzednio składkę, w tym zakresie nie odbiega więc od konstrukcji emerytury, bądź renty w pozarolniczych systemach emerytalnych, skoro zarówno w omawianym ubezpieczeniu, jak i w tych systemach okresy opłacania składek wpływają na rozmiar świadczeń emerytalno-rentowych. Natomiast okoliczność, iż w każdym z tych systemów wpływ ten jest nieco odmienny (aspekt ilościowy tego wpływu) jest bez istotnego znaczenia z punktu widzenia zasady równości. Jak już wspomniano w ubezpieczeniu rolników liczba lat składkowych przyjęta dla obliczania wysokości emerytury lub renty, po przekroczeniu pewnego pułapu, ma już znacznie mniejszy wpływ na jego poziom. Jednakże zarówno na gruncie konstytucyjnej zasady równości, jak i zasady sprawiedliwości względy ilościowe nie mają decydującego znaczenia dla oceny czy dane uregulowanie jest niekonstytucyjne.

4. Dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji nie bez znaczenia, pozostaje także okoliczność, iż w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc istnieją proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością, a okresem opłacania i rozmiarem składki. Zarówno bowiem o nabyciu, jak i rozmiarze świadczeń emerytalno-rentowych zawsze (choć w różnych okresach w odmiennym stopniu) decydowały, oprócz okresów rzeczywistego opłacania składek, także okresy traktowane – z różnych powodów – na równi z nimi. W systemie pracowniczym (i odpowiednio w systemach pochodnych) zjawisko to występowało najszerzej na gruncie przepisów ustawy emerytalnej z 14 grudnia 1982 r., która oprócz okresów zatrudnienia do stażu emerytalnego lub rentowego wliczyła (bez żadnych ograniczeń) tzw. okresy równorzędne i zaliczane. Próbę racjonalizacji tego zagadnienia podjęła ustawa rewaloryzacyjna z 1991 r. poprzez wprowadzenie podziału okresów na składkowe i nieskładkowe, z jednoczesnym ograniczeniem zarówno wykazu

okresów nieskładkowych, jak i zakresu ich zaliczania do stażu emerytalnego, bądź rentowego (nie więcej niż 1/3 posiadanych okresów składkowych). Pomimo tych ograniczeń ustawa ta, podobnie jak aktualnie obowiązująca ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wśród okresów nazywanych składkowymi przewiduje również szereg okresów, w których nigdy nie istniał obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie społeczne. Należą do nich okresy: zasadniczej służby wojskowej, służby zawodowej w wojsku, Policji i formacjach pokrewnych (przypadające przed 1 stycznia 1999 r.), pracy przymusowej na rzecz hitlerowskich Niemiec i b. ZSRR oraz pracy w kopalniach pod ziemią wykonywanej w czasie odbywania służby wojskowej w Wojsku Polskim, okresy wykonywania różnych rodzajów pozarolniczej działalności zawodowej (przypadającej przed dniem objęcia ich obowiązkiem ubezpieczenia społecznego), a także od niedawna okresy działalności kombatanckiej, równorzędne z tą działalnością i zaliczalne do tej działalności oraz podlegania represjom wojennym i okresu stanu powojennego. Tak pojmowane okresy składkowe są uwzględniane przy ustalaniu stażu emerytalno-rentowego zarówno pracowników, jak i pozostałych grup zawodowych, podlegających ubezpieczeniu społecznemu. W odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych wymienione okresy są uwzględniane zarówno przy nabyciu prawa do świadczeń, jak i ustalaniu ich rozmiaru; co więcej, niektóre z tych okresów (chodzi o okresy działalności kombatanckiej i z nimi zrównane oraz okresy pracy przymusowej) są – przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty – uwzględniane w wymiarze podwójnym. Należy dodać, iż wspomniane okresy są także uwzględniane w tych systemach emerytalnych, które charakteryzują się daleko idącą odrębnością zarówno, gdy idzie o zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych, jak i sposób ich finansowania. Chodzi o systemy zaopatrzenia emerytalnego zawodowych wojskowych oraz funkcjonariuszy Policji i formacji pokrewnych, które do wysługi emerytalnej decydującej o rozmiarze emerytury zaliczają nie tylko okresy służby, lecz także okresy składkowe i nieskładkowe (w rozumieniu ogólnych przepisów emerytalnych), przypadające przed powołaniem do służby, a także występujące po jej zakończeniu okresy zatrudnienia (czyli okresy składkowe), przy czym za 3 lata okresów składkowych, poprzedzające służbę stosowany jest wyższy przelicznik (2,6% podstawy wymiaru), miarodajny dla lat służby.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny przychylił się także do przedstawionej przez wnioskodawcę argumentacji finansowo-prawnej, w świetle której pozbawienie możliwości uwzględniania w wymiarze emerytur i rent rolniczych wskazanych przez niego okresów dotychczas nie podlegających wyraźnemu zaliczaniu przez ustawę, nie znajduje przekonującego uzasadnienia nawet przy uwzględnieniu przyjętego sposobu finansowania wydatków na te świadczenia. Wyłączenie tych okresów byłoby być może usprawiedliwione, gdyby system ubezpieczenia społecznego rolników, w jego części emerytalno-rentowej, był w całości systemem samofinansującym się. Z art. 76 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika natomiast, iż państwo gwarantuje wypłatę świadczeń z funduszu emerytalno-rentowego, co w rzeczywistości oznacza dofinansowanie tego funduszu w około 95% środkami budżetowymi. Podział rolniczego świadczenia emerytalno-rentowego na część składkową i uzupełniającą nie znajduje więc odpowiedniego odbicia w metodzie finansowania; w szczególności koszt wydatków na tzw. część składkową także faktycznie ponosi budżet Państwa.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż znaczny udział budżetu państwa w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych nie jest tylko cechą charakterystyczną systemu ubezpieczeń rolniczych. Podobną zasadę przyjęto od dawna w odniesieniu do emerytur i rent dla służb mundurowych, które w całości (obecnie z wyjątkiem osób nie będących w służbie 1 stycznia 1999 r.) są pokrywane z budżetu państwa. Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż fakt, że każde świadczenie

emerytalno-rentowe w systemie rolniczym jest dofinansowane ze środków budżetowych na poziomie nie niższym niż 85% emerytury minimalnej (w rozumieniu systemu ogólnego) nie może być wystarczającym uzasadnieniem dla tezy, iż brak możliwości zaliczenia do stażu decydującego o rozmiarze części składkowej świadczenia rolniczego okresów kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej, ponieważ ta wysoka dotacja budżetowa w pełni rekompensuje nie uwzględnienie tych okresów. Jak już wspomniano podobny sposób finansowania (nawet w szerszym zakresie) obowiązuje w systemach zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, co nie stoi na przeszkodzie (i regulacja ta nie jest kwestionowana) w uwzględnieniu w wysłudze emerytalnej, decydującej o poziomie świadczeń emerytalno-rentowych okresów składkowych i nieskładkowych, przypadających przed podjęciem służby.

5. Trybunał Konstytucyjny podziela zgodny pogląd wnioskodawcy, przedstawiciela Sejmu i Prokuratora Generalnego, iż nie uwzględnianie spornych okresów w liczbie lat, od których zależy część składkowa emerytury lub renty rolniczej narusza konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej. Skoro bowiem na gruncie innych systemów emerytalno-rentowych okresy te zostały zrównane w skutkach prawnych z okresami rzeczywistego opłacania składek, mającymi wpływ nie tylko na uzyskanie prawa do emerytury lub renty, lecz także na wysokość tych świadczeń, to brak takiej możliwości w systemie ubezpieczenia społecznego rolników stanowi nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów charakteryzujących się taką samą cechą istotną. Trybunał przychylił się do argumentu, że o niekonstytucyjności art. 25 ust. 2 ustawy dowodzi także powoływane wyżej orzeczenie TK w sprawie o sygn. K. 25/96. Wprawdzie merytorycznie to orzeczenie dotyczyło niekonstytucyjności przepisów różnicujących wliczanie okresów kombatanckich (tj. działalności w ruchu oporu) do uprawnień mających wpływ na wysokość emerytur i rent, lecz można je w całości odnieść także do (objętych wnioskiem) okresów pełnienia służby w wojsku i policji oraz w formacjach pokrewnych, ponieważ okresy te charakteryzuje podobna cecha, jaką jest brak obowiązku opłacania za te okresy składek i pokrywanie kosztów wypłaty świadczeń z tego tytułu przez budżet państwa. Trybunał przypomina, że w powołanej sprawie zakwestionowano zróżnicowane potraktowanie wymienionych okresów działalności kombatanckiej odmiennie w zależności od tego na jakich zasadach osoby legitymujące się okresami tej działalności nabywały uprawnienia emerytalne, tzn. w systemie zaopatrzenia wojska i policji (gdzie okresy te były przeliczane znacznie wyższym wskaźnikiem, identycznym jak przewidziany dla lat służby), bądź na zasadach przewidzianych w powszechnym systemie emerytalnym (gdzie okresy te traktowano jako nieskładkowe, co w konsekwencji oznaczało uwzględnianie ich w ograniczonym rozmiarze oraz stosowanie znacznie niższego wskaźnika). Rozpatrując tę sprawę Trybunał Konstytucyjny uznał, że różnicowanie uprawnień kombatanatów w zależności od tego wg jakiego systemu nabywają oni uprawnienia emerytalne jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wyrażonego w uzasadnieniu tego orzeczenia poglądu, że dla oceny rozwiązań zawartych w różnych systemach emerytalnych, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości przeszkodą nie może być fakt, iż rozwiązania te mają swe uzasadnienie w specyfice danego systemu. Potraktowanie prawa emerytalno-rentowego jako pewnej całości, obejmującej wszystkie grupy zawodowe, pozwala bowiem na ujawnienie występujących odrębności w zakresie świadczeń, przesłanek ich nabycia, rozmiaru i innych elementów oraz ich ocenę pod kątem rzeczowego uzasadnienia, tak aby odzwierciedlały one realne różnice potrzeb i sytuacji, a nie przeradzały się w przywileje rażące poczucie sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na okoliczność, iż w Polsce u podstaw różnicowania systemów emerytalnych dla określonych grup zawodowych leżą przede wszystkim swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej i wynikające stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących. Powstające stąd odrębności w statusie ubezpieczeniowym obywateli, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Odmienne traktowanie nie może natomiast dotyczyć sytuacji, nie związanych z pracą zawodową, w tym przypadku kombatanctwa, które jest cechą ponadsystemową, zdefiniowaną w przepisach ustawy kombatanckiej z 1991 r., a nie w przepisach regulujących uprawnienia emerytalne poszczególnych grup zawodowych. Cecha ta nie zmienia swego charakteru przez fakt, iż dotyczy pracownika, żołnierza zawodowego czy rolnika. Podstawy do takiego różnicowania nie daje także ustawa kombatancka, która jednakowo traktuje wszystkie kategorie kombatanatów i rodzaje działalności kombatanckiej. Zasada ta dotyczy także takich uprawnień przyznawanych kombatanantom, które polegają na zaliczaniu okresów tej działalności do stażu od którego zależy nabycie uprawnień emerytalno-rentowych, bądź ich rozmiar. Działalność kombatancka powinna być uwzględniana i oceniana w ten sam sposób, bez względu na przynależność do powszechnego, bądź szczególnego systemu emerytalnego, ponieważ sytuacja osób legitymujących się okresami takiej działalności była w dacie jej prowadzenia taka sama, bez względu na późniejszy status w sferze ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Założeniem ustawy kombatanckiej jest uhonorowanie zasług obywateli walczących o suwerenność i niepodległość kraju, a nie kompensowanie skutków ryzyk związanych z wykonywaniem pracy zawodowej określonego rodzaju. Przedstawione wyżej uwagi odnoszą się odpowiednio do okresów służby w wojsku, policji lub formacjach pokrewnych, ponieważ w płaszczyźnie finansowej okresy te charakteryzuje wspólna cecha, jaką był (przed 1 stycznia 1999 r.) brak obowiązku opłacania składki za te okresy służby.

6. Jak już podniesiono, w ubezpieczeniu rolniczym konstrukcja emerytury i renty jest wprawdzie odmienna od założeń zastosowanych w pozostałych systemach, lecz jest niewątpliwie porównywalna z sytuacją innych grup ubezpieczonych, ponieważ okresy ubezpieczenia rolniczego, jako okresy składkowe, podobnie jak w innych systemach, co do zasady, wpływają na wysokość części składkowej świadczenia. Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż pominięcie w art. 25 ust.2 ustawy okresów działalności kombatanckiej oraz okresów służby w wojsku i innych formacjach narusza konstytucyjną zasadę równości. Zasada ta w najszerszym ujęciu sprowadza się do nakazu równego traktowania podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się tą samą cechą istotną, czyli oznacza zakaz różnicowania sytuacji adresatów danej regulacji prawnej, jeżeli posiadają oni w równym lub w zbliżonym stopniu tę cechę. Ubezpieczeni rolnicy, ubiegający się o emeryturę lub rentę, legitymujący się okresami działalności kombatanckiej i okresami służby w organach Państwa znajdują się w sytuacji tożsamej i relewantnej do sytuacji pozostałych ubezpieczonych (np. pracowników, spółdzielców, prowadzących działalność gospodarczą itp.), nabywających uprawnienia emerytalno-rentowe, a będących wcześniej kombatanтами lub pełniącymi służbę w formacjach zbrojnych. Specyfika sytuacji faktycznej rolników, wynikająca z wykonywanego przez nich zawodu i warunków jego wykonywania, decydująca o odrębnym uregulowaniu ich uprawnień emerytalno-rentowych nie obejmuje statusu tych osób jako kombatanatów. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że mimo istniejących odrębności w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, część składkowa emerytury lub renty, choć z ograniczeniami (co wyżej podkreślono) została oparta, podobnie jak w innych systemach, na zasadzie wzajemności składki i świadczenia. Skoro zatem w

odniesieniu do wszystkich pozostałych grup zawodowych, podlegających ubezpieczeniu społecznemu, wymienione we wniosku okresy działalności lub służby są traktowane jako okresy składkowe i wpływają na rozmiar świadczeń emerytalno-rentowych, to wyłączenie tego uprawnienia w stosunku do rolników, nawet w tej niewielkiej części, w jakiej w systemie tym okresy składkowe wpływają na rozmiar rolniczej emerytury lub renty należy uznać za uregulowanie naruszające konstytucyjną zasadę równości. W odniesieniu do części składkowej świadczenia rolniczego należy bowiem stosować zasadę równego lub przynajmniej podobnego traktowania sytuacji równych (podobnych).

Zastosowana w ustawie koncepcja świadczenia rolniczego, przyznająca decydujące znaczenie jego części uzupełniającej, niezależnej co do zasady od okresu opłacania składek, uwzględnia – jak już wspomniano – różne uwarunkowania. Uregulowanie to ma przede wszystkim służyć realizacji określonych celów z zakresu polityki rolnej, jednakże różnicuje ono istotnie sytuację ubezpieczonych rolników w porównaniu z sytuacją pozostałych grup ubezpieczonych. Jakkolwiek rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest ocena przyjętych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia hierarchii i preferencji określonych celów i środków służących ich realizacji, to jednakże Trybunał odnosi się krytycznie do dalszego różnicowania sytuacji tej grupy ubezpieczonych, do którego prowadzi kwestionowane we wniosku uregulowanie, wyłączające możliwość ustalania rozmiaru części składkowej świadczenia rolniczego, z uwzględnieniem okresów działalności kombatanckiej oraz okresów pełnienia służby w wojsku i innych formacjach, ponieważ narusza ono zasadę równego traktowania podmiotów, charakteryzujących się podobną cechą istotną.

Trybunał Konstytucyjny dodatkowo podnosi, iż dla rozstrzygnięcia tej sprawy nie ma decydującego znaczenia fakt (do czego przywiązuje duże znaczenie Prezes Rady Ministrów), iż przyjęty w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników sposób ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dotyczy tylko świadczeń przyznanych po 1 stycznia 1991 r., tj. pod rządami omawianej ustawy, nie ma natomiast zastosowania do emerytur i rent rolnych, przyznanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Podkreślić bowiem należy odmienną konstrukcję tych ostatnich świadczeń. Na ich wysokość nie miały wpływu okresy podlegania ubezpieczeniu rolniczemu lub innemu ubezpieczeniu społecznemu, gdyż świadczenia te składały się z kwoty odpowiadającej minimalnej emeryturze pracowniczej oraz zwiększeń z tytułu wartości przekazanego Państwu gospodarstwa rolnego, wartości sprzedanej produkcji rolnej oraz z tytułu zrzeczenia się prawa do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarczych. Świadczenia te świadomie nie zostały przeliczone wg zasad obowiązującej od 1 stycznia 1991 r. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ponieważ w większości przypadków przeliczenie takie byłoby dla świadczeniobiorców niekorzystne z uwagi na brak lub posiadanie zbyt krótkiego stażu ubezpieczenia rolniczego.

Mimo tego doliczenia kwestionowanych okresów do stażu decydującego o wysokości części składowej emerytur lub rent (przyznawanych po 1 stycznia 1991 r.), prowadzące w konsekwencji do ogólnego podwyższenia poziomu tych świadczeń, nie daje – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podstawy do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie to pogłębia nierówność między dawnymi, a obecnymi świadczeniobiorcami, a tym samym koliduje z konstytucyjną zasadą równości. Uwzględniając nawet fakt, iż dawniej przyznane świadczenia stanowią około połowy całego portfela wypłacanych emerytur i rent rolniczych oraz tę okoliczność, iż z reguły świadczenia te są wyższe (co wynika z opinii przedstawionej przez Prezesa RM i Prezesa KRUS), to uwzględnienie spornych okresów w części składowej świadczeń przyznawanych na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy zmniejszy różnice w poziomie dawnych i obecnie przyznawanych

świadczeń, na korzyść tych ostatnich, co będzie rozwiązaniem jak najbardziej pożądanym z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

7. Trybunał Konstytucyjny dostrzega też podstawę do uznania, iż niezależnie od naruszenia zasady równości – o czym była wyżej mowa, kwestionowana regulacja w sposób rażąco narusza poczucie sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość wymaga aby zróżnicowanie praw poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej. Sprawiedliwość zakłada więc, iż równych należy traktować równo, a podobnych – podobnie. Skoro zatem ustawodawca w ustawach dotyczących innych grup ubezpieczonych zdecydował, że pewne okresy – pomimo nie opłacania składek – nie mogą pozostawać bez wpływu na wysokość przysługujących im świadczeń emerytalno-rentowych, to zasada sprawiedliwości wymaga, aby ta regulacja obejmowała wszystkich ubezpieczonych, legitymujących się takimi okresami i znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej. Skoro zatem sytuacja rolników posiadających okresy działalności kombatanckiej lub okresy służby mundurowej nie różni się, w zakresie posiadania tej cechy, od sytuacji innych ubezpieczonych, legitymujących się wspomnianymi okresami, to zróżnicowanie ich statusu ubezpieczeniowego poprzez odmowę uwzględniania tych okresów przy ustalaniu rozmiaru emerytury lub renty (części składkowej) rolniczej, przy ich uznawaniu w odniesieniu do pozostałych grup zawodowych, narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Na marginesie tych rozważań można jedynie podnieść, że ewentualne wyłączenia w tym zakresie mogłyby mieć miejsce, o ile zaistniałyby inne przyczyny uzasadniające pozbawienie uprawnień kombatanckich (np. w stosunku do osób kolaborujących z hitlerowskim okupantem lub służących w NKWD itp.), a nie opierały się tylko na przynależności do określonej grupy zawodowej i związanego z tym odrębnego systemu emerytalnego.

Zważywszy powyższe Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.