

Dz.U. 2000 Nr 38 poz. 438

WYROK

z dnia 8 maja 2000 r.

Sygn. SK 22/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Marek Safjan – sprawozdawca

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 maja 2000 r. na rozprawie skarg konstytucyjnych Andrzeja S. i Kazimierza G., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżących, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:

art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.) z art. 67 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36; zm.: z 1995 r. Nr 4, poz. 17; z 1996 r. Nr 1, poz. 1; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 162, poz. 1118), rozumiany w ten sposób, że: do celów przeliczenia emerytur i rent, których wysokość została ustalona po raz pierwszy (na podstawie przepisów dotychczasowych) przy uwzględnieniu miesięcznej kwoty dodatku specjalnego jako średniej z ostatnich 12 miesięcy służby na ostatnio zajmowanym

stanowisku albo – jeżeli okres zajmowania tego stanowiska był krótszy – jako średniej z całego tego okresu, miesięczną kwotę dodatku specjalnego oblicza się według tej samej metody – jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. W identycznych w istocie skargach konstytucyjnych, wniesionych 7 lipca 1999 r., Andrzej S. i Kazimierz G. zaskarżają art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.; dalej: ustawa z 10 grudnia 1993 r.) i zarzucają, że decyzje organu emerytalnego wydane na podstawie zaskarżonego przepisu naruszają art. 67 w związku z art. 32 konstytucji, z których skarżący wywodzą swoje „prawo do równego traktowania przez władze publiczne w zakresie zabezpieczenia społecznego związanego z nabyciem uprawnień emerytalnych”.

W uzasadnieniu skarg podniesiono, że zaskarżony przepis „umożliwił Wojskowemu Biuru Emerytalnemu bezprawną zmianę obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy zasad ustalania poszczególnych składników uposażenia”. Mianowicie przy ustaleniu jednego ze składników podstawy wymiaru emerytury zamiast przyjmowanej wcześniej średniej arytmetycznej dodatków specjalnych przyznanych w ciągu ostatnich 12 miesięcy służby Wojskowe Biuro Emerytalne uwzględniło wysokość dodatku specjalnego (mającego w tym czasie charakter uznaniowej premii) tylko z ostatniego miesiąca służby. Ustalenie „aż 40% wysokości emerytury”, będącej odbiciem wieloletniej aktywności zawodowej i stanowiącej podstawę utrzymania emeryta do końca jego życia, na podstawie uznaniowej decyzji dowódcy jednostki wojskowej podjętej w ostatnim miesiącu służby żołnierza przechodzącego na emeryturę jest, według skarżących, nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości i równości każdego obywatela wobec prawa i nie odpowiada ustrojowi demokratycznego państwa.

Niezgodne z konstytucją ustalenie wysokości emerytur skarżących przez wojskowy organ emerytalny i sądy nastąpiło, zdaniem skarżących, z powodu nieprecyzyjnego sformułowania zaskarżonego przepisu, „umożliwiającego jego dowolną i nonsensowną interpretację”. Tak rozumiany przepis jest niekorzystny dla emerytów

wojskowych, którzy sumiennie pracowali nie tylko w ostatnim miesiącu służby i którzy odchodzili z wojska w wyniku jego restrukturyzacji i likwidacji etatowych stanowisk, a więc i utraty prawa do dodatku specjalnego, a premiuje „nienależnymi świadczeniami” tych, którym dowódcy „w dobroczynnym geście” lub „w wyniku układów” przyznawali w ostatnim okresie służby dodatki specjalne, wliczane do podstawy wymiaru emerytur.

W uzasadnieniu przedstawiono szczegółowy wywód, według którego zaskarżony przepis, interpretowany w kontekście innych postanowień tej samej ustawy oraz poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 29, poz. 139 ze zm.; dalej: ustawa z 16 grudnia 1972 r.) oraz przepisów wykonawczych wydanych przez Ministra Obrony Narodowej, a także stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 1997 r., sygn. W. 10/96 (OTK ZU Nr 2/1997, poz. 25; dalej: uchwała TK z 9 kwietnia 1997 r.), może być rozumiany także w sposób korzystny dla skarżących, tj. przeciwny do tego, jaki ostatecznie Wojskowe Biuro Emerytalne i sądy przyjęły w ich sprawach w ślad za wyrokiem SN z 14 września 1995 r., sygn. II URN 38/95 (OSNAP 1996 nr 7, poz. 104; dalej: wyrok SN z 14 września 1995 r.)

Możliwość rozbieżnych interpretacji zaskarżonego przepisu świadczy, według skarżących, o jego niejasności umożliwiającej w toku jego stosowania konstytucyjnie niedopuszczalne różnicowanie obywateli przy ustalaniu ich praw emerytalnych.

Skargi zostały wniesione w związku z następującym stanem faktycznym (w zakresie elementów istotnych jednakowym w wypadku obu skarżących):

Skarżący są emerytami wojskowymi. Prawo do emerytury wojskowej w stosunku do każdego z nich zostało ustalone po raz pierwszy pod rządem ustawy z 16 grudnia 1972 r. W związku z wejściem w życie nowej regulacji prawnej – zawartej w ustawie z 10 grudnia 1993 r. – Wojskowe Biuro Emerytalne w R. wydało z urzędu, na podstawie art. 53 tej ustawy, decyzje z 12 marca 1997 r., ustalające na nowo wysokość emerytur przysługujących skarżącym. Wskaźnik relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby, w rozumieniu ust. 1 pkt 3 lit. b) powołanego artykułu, ustalono w wysokości: dla Andrzeja S. – 33,99%, dla Kazimierza G. – 28,62%. Wskaźniki te ustalono przy uwzględnieniu dodatku specjalnego w wysokości średniej z ostatnich 12 miesięcy służby.

Decyzjami z 18 listopada 1997 r., zatytułowanymi „Decyzja o zmianie emerytury wojskowej”, Wojskowe Biuro Emerytalne w R. z urzędu ponownie ustaliło wysokość świadczeń emerytalnych przysługujących skarżącym poczynawszy od 1 grudnia 1997 r., przyjmując zmniejszoną wysokość wspomnianych wyżej wskaźników: dla Andrzeja S. – 27,88%, dla Kazimierza G. – 23,33%. Decyzja wydana w stosunku do Andrzeja S. nie zawiera uzasadnienia, natomiast decyzja wydana w stosunku do Kazimierza G. zawiera uzasadnienie, z którego wynika, że zmniejszenie omawianego wskaźnika, a w konsekwencji wysokości emerytury jest następstwem zmienionej interpretacji art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. Według nowej interpretacji, przyjmowanej za wyrokiem Sądu Najwyższego z 14 września 1995 r., przy obliczaniu wspomnianego wskaźnika należy uwzględniać dodatek specjalny w wysokości przysługującej żołnierzowi zawodowemu w ostatnim miesiącu służby, a nie – jak dotychczas – średnią z ostatnich 12 miesięcy służby.

Od powyższych decyzji skarżący odwołali się do Sądu Wojewódzkiego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w R., który wyrokami z 6 listopada 1998 r. ich odwołania oddalił. W wyniku łącznego rozpoznania apelacji skarżących (a także dwóch innych osób) Sąd Apelacyjny w R. wyrokiem z 30 kwietnia 1999 r. apelacje te oddalił.

Jak wynika z uzasadnienia powyższego wyroku, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Wojskowego Biura Emerytalnego, w myśl którego podstawą do wydania decyzji zmieniającej wysokość emerytury ustalonej decyzją wcześniejszą – i to już po uprawomocnieniu się tejże decyzji – były przepisy art. 32 i art. 44 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. (stanowisko to odnosi się do zarzutu podniesionego przez jednego z apelujących nie będącego skarżącym w niniejszej sprawie, ale z okoliczności wynika, że dotyczy ono również spraw skarżących). Sąd Apelacyjny nie uznał zarzutu, iż do „nowych okoliczności”, które mogłyby uzasadniać ponowne ustalenie z urzędu wysokości świadczenia, nie może być zaliczona odmienna od dotychczasowej wykładnia przepisu prawa określającego wysokość świadczenia. Według Sądu Apelacyjnego w prawie ubezpieczeń społecznych za błąd stanowiący podstawę do weryfikacji dotychczasowych decyzji organu rentowego uznaje się każdą obiektywną wadliwość decyzji, niezależnie od jej przyczyny.

W kwestii interpretacji art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. Sąd Apelacyjny, nie zgadzając się z argumentami podniesionymi przez apelujących, podziela „utrwalone już w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowisko”, według którego należy

uwzględniać wysokość dodatku specjalnego w kwocie przysługującej za ostatni miesiąc służby, nie zaś w wysokości średniej z ostatnich 12 miesięcy. Sąd Apelacyjny powołuje się także na „pełną akceptację powyższego poglądu prawnego przez Trybunał Konstytucyjny” w uchwale Trybunału z 9 kwietnia 1997 r. Powołany wyrok Sądu Apelacyjnego w R. prawomocnie zakończył indywidualne sprawy skarżących.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 sierpnia 1999 r. skargi konstytucyjne Andrzeja S. i Kazimierza G. zostały połączone do rozpoznania, z uwagi na to, że ich przedmiot dotyczy tej samej kwestii.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 października 1999 r. przedstawił stanowisko, w myśl którego zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 67 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu autor pisma zwraca uwagę na przejściowy charakter art. 53 ust. 1 ustawy z 10 grudnia 1993 r. i jego związek z wejściem w życie nowych zasad ustalania świadczeń emerytalnych i rentowych przysługujących żołnierzom zawodowym (zastąpienie ustawy z 16 grudnia 1972 r. ustawą z 10 grudnia 1993 r.). Istotą unormowania zawartego w art. 53 nowej ustawy było odtworzenie dotychczasowej podstawy wymiaru wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych według stawek uposażenia obowiązujących od dnia wejścia ustawy w życie.

Prokurator Generalny zwraca uwagę, że uchwała TK z 9 kwietnia 1997 r., na którą powołują się skarżący, dotyczyła innej kwestii – możliwości zaliczenia czynnej służby wojskowej do wysługi lat przy przeliczeniu dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń tych emerytów i rencistów, którzy zostali zwolnieni z zawodowej służby wojskowej przed 1 stycznia 1979 r., na stawki uposażenia obowiązujące w dniu wejścia w życie nowej ustawy. Wprawdzie w uzasadnieniu owej uchwały Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że treścią postanowień art. 53 ustawy z 10 grudnia 1993 r. nie miało być wprowadzanie nowych regulacji o charakterze materialno-prawnym, w szczególności dokonywanie zmian zasad ustalania wynagrodzenia, a jedynie określenie techniki kalkulacji nowej podstawy emerytury lub renty, jednak stwierdził także, iż „założeniem unormowań przyjętych w całym art. 53 ust. 1 ustawy z 1993 r. było oparcie nowej podstawy emerytury lub renty na tych składnikach uposażenia, które przysługiwały żołnierzowi w dniu zwolnienia ze służby”. W tym kontekście, zdaniem autora pisma, nie budzi wątpliwości wykładnia zwarta

w wyroku SN z 14 września 1995 r. Wspomniany przepis posługuje się innym określeniem w stosunku do dodatków „miesięczna kwota” niż w przypadku nagrody rocznej „miesięczna równowartość”, a skoro tak, to intencją ustawodawcy było wzięcie pod uwagę tylko takiego dodatku, który był wypłacony w ostatnim miesiącu służby. Zdaniem Prokuratora Generalnego za takim rozumieniem przemawia także art. 5 ustawy z 10 grudnia 1993 r., w myśl którego jako podstawę wymiaru emerytury lub renty przyjmuje się uposażenie z ostatniego stanowiska służbowego.

Prokurator Generalny podnosi, że powyższa wykładnia omawianego przepisu jest konsekwentnie stosowana przez organy rentowe i aprobowana w orzecznictwie sądowym, co jego zdaniem czyni nieuzasadnionym zarzut skarżących o niekonstytucyjności tego przepisu z powodu nieprecyzyjności pozwalającej na wadliwą interpretację. Regulacja ustawowa o kwestionowanej przez skarżących treści nie jest też, według autora pisma, niezgodna z art. 67 ust. 1 i art. 32 konstytucji. W pierwszym z wymienionych przepisów konstytucji ustrojodawca nie określił żadnych szczegółowych dyrektyw co do rodzaju świadczeń przysługujących z tytułu choroby, inwalidztwa lub wieku emerytalnego, a także warunków nabycia, wysokości i trybu przyznawania, pozostawiając to swobodzie ustawodawcy zwykłego. Jeżeli zaś chodzi o zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości, to skarżący nie wykazali, na czym konkretnie ma polegać to naruszenie. Adresatami normy prawnej zawartej w zaskarżonym przepisie są żołnierze zawodowi, których stosunek służbowy ustał wskutek uzyskania uprawnień emerytalnych i rentowych i których uprawnienia do świadczeń określa ustawa z 10 grudnia 1993 r.; w stosunku do tej grupy kwestionowany przepis ma jednakowe zastosowanie.

4. W piśmie z 10 listopada 1999 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii w trybie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

5. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 29 grudnia 1999 r. zajął stanowisko w sprawie, stwierdzając, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 67 i art. 32 Konstytucji RP. Zawarta w piśmie szczegółowa argumentacja jest zasadniczo zbieżna z przedstawioną w piśmie Prokuratora Generalnego.

Autor pisma podnosi ponadto, iż dodatek specjalny, zgodnie z § 33 ust. 1 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 30/MON z 10 kwietnia 1990 r. w sprawie

dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., mógł być przyznawany żołnierzom zawodowym w ramach utworzonego na ten cel limitu i był wykorzystywany jako instrument „bodźcowego oddziaływania na żołnierzy”. Podobnie kwestię tę regulowały przepisy obowiązującego uprzednio, tj. do 1989 r., zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 16/MON z 22 lutego 1973 r. w sprawie dodatku specjalnego dla żołnierzy zawodowych (Dz.Rozk. MON Nr 6, poz. 35). Tak określona instytucja dodatku specjalnego w sposób zasadniczy rzutowała na jego zmienność. Zważywszy na swoiste „niedookreślenie” sposobu uwzględniania dodatku specjalnego w podstawie wymiaru emerytury wojskowej, w resorcie obrony narodowej przyjęto wykładnię celowościową art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r., umożliwiającą zaliczenie dodatku specjalnego do podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych w średniej wysokości z ostatnich 12 miesięcy służby. Potwierdzeniem tej praktyki było szereg orzeczeń sądowych oddalających indywidualne roszczenia o przyjęcie w podstawie wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych dodatku specjalnego tylko z ostatniego miesiąca służby. Jednakże późniejsze orzecznictwo sądowe, zwłaszcza Sądu Najwyższego, przyjęło odmienną interpretację. Autor pisma wskazuje na rewizję nadzwyczajną wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich w interesie Edwarda S., któremu zarówno Sąd Wojewódzki, jak i Sąd Apelacyjny odmówiły zaliczenia dodatku specjalnego z ostatniego miesiąca pełnienia służby (uznając za prawidłowe przyjęcie w decyzji emerytalnej średniej z ostatnich 12 miesięcy). Sąd Najwyższy wyrokiem z 14 września 1995 r. uwzględnił tę rewizję nadzwyczajną.

Prezes Rady Ministrów powołuje się także na wyrok SN z 24 maja 1996 r., III URN 6/96 (OSAP z 1996 r. nr 23, poz. 362), według którego „zasadą przyjętą w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. (...) jest odtworzenie wysokości świadczenia z uwzględnieniem składników uposażenia żołnierza, które przysługiwały mu, z mocy przepisów, w dniu zwolnienia ze służby”.

Autor pisma stwierdza, że wspomniane wyroki Sądu Najwyższego, jak i uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 1997 r. skłaniały emerytów i rencistów wojskowych do składania odwołań do sądów, które, kierując się wskazanymi orzeczeniami, zaczęły wydawać korzystne dla zainteresowanych wyroki. W stosunku natomiast do tych emerytów, którzy w ostatnim miesiącu służby byli pozbawieni dodatku specjalnego albo dla których dodatek ten w owym miesiącu był niższy od średniej z ostatnich 12 miesięcy służby, dokonano obniżenia dotychczasowej emerytury, przy czym

„podjęcie korygujących w tym zakresie działań stało się możliwe dopiero po ostatnim ustaleniu przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 9 kwietnia 1997 r. (...) wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a) wojskowej ustawy emerytalnej”.

6. W piśmie z 9 grudnia 1999 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie, a w szczególności o wyjaśnienie następujących kwestii:

1) jaką metodę określania wysokości dodatku specjalnego przy ustalaniu podstawy emerytury wojskowej, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 29, poz. 139 ze zm.), stosowano w praktyce wojskowych organów emerytalnych w czasie, gdy skarżący przechodzili na emeryturę?

2) w jakim trybie wdrożono do praktyki wojskowych organów emerytalnych interpretację art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.) przyjmowaną w chwili ponownego ustalania wysokości przysługujących skarżącym emerytur wojskowych, w myśl której uwzględniano dodatek specjalny w wysokości średniej z 12 ostatnich miesięcy służby?

3) w jakim trybie wdrożono następnie odmienną interpretację powyższego przepisu, zakładającą uwzględnianie dodatku specjalnego tylko z ostatniego miesiąca służby oraz odpowiednie do tej zmiany wzruszanie ostatecznych decyzji emerytalnych wydanych uprzednio na podstawie tego przepisu?

7. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 19 stycznia 2000 r. złożył dodatkowe wyjaśnienia. W czasie, kiedy skarżący przechodzili na emeryturę, do wyliczenia dodatku specjalnego uwzględnianego w podstawie wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych brano pod uwagę 12 ostatnio wypłaconych dodatków specjalnych i 12 ostatnio wypłaconych uposażeń według ostatniego stanowiska służbowego, łącznie z miesiącem zwolnienia żołnierza ze służby. Sumę dodatków specjalnych dzielono przez sumę uposażeń według stanowiska służbowego i ustalano procent. Wyliczony procent mnożono przez stawkę uposażenia według stanowiska służbowego za ostatni miesiąc pełnienia służby wojskowej (miesiąc zwolnienia ze służby).

Omawiając z kolei historię stosowania zaskarżonego przepisu, Minister Obrony Narodowej wskazuje (podobnie, jak Prezes Rady Ministrów) na „swoiste niedookreślenie” sposobu uwzględniania dodatku specjalnego w ustalonej na nowo podstawie wymiaru emerytury wojskowej i związane z tym różnice w stanowiskach interpretacyjnych dotyczących art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. oraz potwierdza, że początkowo stosowano w resorcie obrony narodowej „wykładnię celowościową”, umożliwiającą zaliczenie do podstawy wymiaru świadczenia dodatku specjalnego w średniej wysokości z ostatnich 12 miesięcy służby. Wykładnia przeciwna, inspirowana wyrokiem SN z 14 września 1995 r., posłużyła następnie do skorygowania wszystkich decyzji opartych na art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r.: osobom, których dodatek specjalny za ostatni miesiąc służby był wyższy od uśrednionego, skorygowano wskaźnik procentowy z mocą od 1 marca 1994 r. i wypłacono stosowne odsetki, natomiast osobom, których dodatek specjalny za ostatni miesiąc służby był niższy od uśrednionego, dokonano zmniejszenia wysokości świadczenia od miesiąca przypadającego po dacie wydania decyzji korygującej bez żądania zwrotu nadpłaconych świadczeń.

II

Na rozprawie 8 maja 2000 r. skarżący podtrzymali zarzuty i argumentację zawartą w skargach konstytucyjnych.

Przedstawiciel Sejmu RP oświadczył, że art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin nie narusza art. 67 w zw. z art. 32 Konstytucji RP.

W opinii przedstawiciela Sejmu art. 67 konstytucji wprowadzić może stanowić wzorzec kontroli, jednakże praw w nim gwarantowanych można dochodzić jedynie w granicach ustawowych. Bowiem zgodnie z ust. 1 zd. 2 tego artykułu zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ustrojodawca nakazuje zatem stworzenie systemu zabezpieczeń społecznych, a ustawodawca ma kompetencję do swobodnego ukształtowania świadczeń emerytalno-rentowych. Skarżący nie są więc chronieni na gruncie art. 67 konstytucji w tak szczegółowych kwestiach, jakie stanowią przedmiot skargi konstytucyjnej. Ewentualne naruszenie wskazanego wzorca konstytucyjnego mogłoby mieć miejsce jedynie wtedy, gdyby regulacja ustawowa naruszała istotę zagwarantowanych świadczeń społecznych.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że w skargach konstytucyjnych brak szczegółowego uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 32 konstytucji. Zdaniem przedstawiciela Sejmu zaskarżony przepis traktuje jednakowo wszystkie podmioty, nie różnicując i nie dyskryminując nikogo w kwestii uposażenia emerytalnego. Nie można zatem mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie procesowym i dołączył się do argumentacji przedstawiciela Sejmu RP.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis jest niewątpliwie podstawą rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, zdaniem skarżących, naruszających ich konstytucyjne prawo do zaopatrzenia emerytalnego oraz do równego traktowania. Określone rozumienie tego przepisu przez organ emerytalny i sądy rozpoznające sprawy skarżących było bowiem podstawową przesłanką zmiany – na mniej korzystny dla skarżących – sposobu ustalania wysokości przysługujących im emerytur wojskowych.

Skarżący wskazują jako wzorzec kontroli art. 67 Konstytucji RP, bez sprecyzowania, o który z ustępów tego artykułu chodzi. Z kontekstu wynika jednak w sposób niewątpliwy, że mają oni na myśli art. 67 ust. 1, gwarantujący m.in. prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy lub po osiągnięciu wieku emerytalnego, nie zaś ust. 2 (dotyczący zabezpieczenia w razie bezrobocia). Dlatego Trybunał Konstytucyjny jako wzorzec oceny zaskarżonego przepisu przyjmuje art. 67 ust. 1 w związku z (powołanym także w skargach) art. 32 konstytucji.

2. Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (zdanie pierwsze). Określenie zakresu i form tego zabezpieczenia należy do ustawodawcy zwykłego (zdanie drugie). Wyłania się zatem pytanie, jakie obowiązki ustawodawcy, na które obywatel może powoływać się w trybie skargi konstytucyjnej, odpowiadają zagwarantowanemu w zdaniu pierwszym prawu podmiotowemu.

Powyższe zagadnienie jest fragmentem szerszego problemu możliwości powoływania się obywatela, w trybie skargi konstytucyjnej, na zagwarantowane w rozdziale II konstytucji prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, których konkretyzację i realizację ustrojodawca porucza ustawodawcy zwykłemu. Należy przede wszystkim zauważyć, że formuła skargi konstytucyjnej przyjęta w art. 79 konstytucji, obejmując bez rozróżnienia wszystkie konstytucyjne wolności lub prawa, nie wyłącza żadnej z tych gwarancji z katalogu dopuszczalnych podstaw skargi konstytucyjnej (wniosek z ust. 2 *a contrario*).

Prawa, o których mowa, dzielą się na dwie kategorie, a mianowicie: na takie, których w myśl art. 81 konstytucji można dochodzić tylko „w granicach określonych w ustawie” (przeważnie ich konstytucyjne gwarancje przybierają postać norm programowych) oraz takie, do których nie stosuje się ograniczenia określonego w art. 81. Związanie ustawodawcy zwykłego gwarancjami konstytucyjnymi drugiego rodzaju, do których należy w szczególności omawiany art. 67 ust. 1, jest niewątpliwie silniejsze, i to pomimo tego, że konkretyzacja zakresu i treści praw należących do tej kategorii następować będzie niejednokrotnie poprzez upoważnienia ustawowe (zob. np.: art. 65 ust. 1 gwarantujący wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy; art. 68 ust. 2 gwarantujący równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych; art. 70 gwarantujący prawo do nauki). Odesłanie do regulacji ustawowych, które określają formy i zakres zabezpieczenia społecznego zostało zawarte również w art. 67 ust. 1 konstytucji. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że granice i charakter odesłania do regulacji ustawowych nie mogą być tożsame w przypadku obu analizowanych kategorii. O ile bowiem w odniesieniu do praw i wolności wyraźnie wymienionych w art. 81 ustalenie zawartości i treści poszczególnych praw jest pozostawione swobodzie ustawodawcy, o tyle w przypadku drugiej kategorii, treść praw w ich zasadniczych elementach oraz ich granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, choćby konkretyzacja czy sposób realizacji tych gwarancji uzależnione zostały od regulacji ustawowych.

Nalożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Obowiązek ten musi być natomiast rozumiany jako nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne

podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych. I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych, należących do drugiej ze wskazanych wyżej kategorii, przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowić będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa.

Demokratycznemu ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda oceny w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny balansowałyby wszystkie wskazane wyżej wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym. Regulacje ustawowe w tej materii tylko wówczas, mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy w sposób wyraźny nie uwzględniają one powyższych kryteriów, naruszając ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne. W pierwszym rzędzie należy tu wskazać na zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz równości (art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji). Z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrzepowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym.

Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią z całą pewnością formę realizacji gwarantowanego w art. 67 ust. 1 konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. Przy kształtowaniu zakresu tego prawa ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym” a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody

osiągane w ramach tej aktywności. Ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości obowiązkiem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną.

Świadczenia emerytalno-rentowe należą do kategorii świadczeń o charakterze ciągłym. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa nie wyklucza całkowicie dokonywania przez ustawodawcę przekształceń nabytych praw do emerytury lub renty, polegających na przykład na zmianach w metodzie ustalania wysokości przyszłych świadczeń. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasada ta sprzeciwia się dokonywaniu takich przekształceń w sposób arbitralny, a więc bez dostatecznego uzasadnienia wynikającego z konieczności realizacji innych wartości konstytucyjnych oraz w sposób godzący w zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że gwarancja konstytucyjna wymaga istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji (por. *orzeczenia TK w sprawach: K. 14/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 35; K. 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33; K. 8/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32; K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165*).

Trafny jest pogląd Prokuratora Generalnego, gdy zauważa, że w art. 67 ust. 1 konstytucji ustrojodawca nie określił „szczegółowych dyrektyw co do rodzaju świadczeń przysługujących z tytułu choroby, inwalidztwa lub wieku emerytalnego, a także warunków nabycia, wysokości i trybu przyznawania”. Nie oznacza to jednak, że ustrojodawca pozostawił to całkowicie uznaniu ustawodawcy zwykłego i że Trybunał Konstytucyjny nie jest władny kontrolować, czy ustawodawca nie przekroczył wynikających z konstytucji ograniczeń przysługującego mu władztwa do kształtowania systemu świadczeń emerytalno-rentowych.

3. Problem oceny konstytucyjności art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. wiąże się ściśle z jego wykładnią. Podstawową kwestią w niniejszym postępowaniu jest odpowiedź na pytanie, czy zaskarżony przepis jest jednoznaczny, a jeśli nie, czy na gruncie wykładni językowej możliwy jest wybór takiego rozumienia, które jest zgodne z konstytucją.

Nie można zgodzić się z generalną sugestią zawartą w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych, że nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, umożliwiające różne wnioski

interpretacyjne, w tym niezgodne z normami konstytucyjnymi, samo przez się przesądza o niekonstytucyjności przepisu. Tego rodzaju niekonstytucyjność, spowodowana redakcją aktu normatywnego, zachodzi tylko w sytuacjach szczególnych – gdy przemilczenia lub niejasne sformułowania tekstu normatywnego uniemożliwiają przekonujące ustalenie treści normy prawnej przy zastosowaniu powszechnie przyjętych reguł wykładni. Tego rodzaju kwalifikowana niemożność ustalenia w sposób pewny treści normy prawnej na podstawie tekstu aktu normatywnego nie dałaby się pogodzić z pewnością prawa jako jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego (por. uzasadnienie *orzeczenia TK z 3 grudnia 1996 r., w sprawie K. 25/95*, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52, s. 501-503).

Zaskarżony przepis w zakresie objętym skargami konstytucyjnymi nie jest dotknięty tak poważną wadą. Problem interpretacyjny jest jasno sprecyzowany i sprowadza się do pytania, czy ustawowe wyrażenie „miesięczna kwota dodatków o charakterze stałym” w odniesieniu do dodatku specjalnego oznacza przeciętną kwotę tego dodatku z ostatnich 12 miesięcy służby na danym stanowisku, czy też tylko dodatek specjalny przyznany za ostatni miesiąc służby. Kwestia ta może być rozstrzygnięta w drodze prawidłowej wykładni.

Treścią omawianego fragmentu art. 53 ust. 1 ustawy z 10 grudnia 1993 r. jest unormowanie „wskaźnika relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby” jako jednego z wyznaczników wysokości emerytury lub renty wojskowej przyznanej na podstawie przepisów dotychczasowych, a podlegających przeliczeniu (rewaloryzacji) według tegoż art. 53 ust. 1. Mówiąc o „miesięcznej kwocie dodatków o charakterze stałym”, ustawodawca nie precyzuje metody obliczania tej kwoty w odniesieniu do dodatku specjalnego uwzględnianego w podstawie wymiaru emerytury przyznanej pod rządem dotychczasowych przepisów. Wyraźnych wskazówek w tej kwestii nie zawiera także wydane na podstawie art. 53 ust. 7 tej ustawy zarządzenie nr 64/MON z 17 lutego 1994 r. w sprawie przeliczenia uposażenia dla celów rewaloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych (Dz.Rozk. MON z 1994 r., poz. 17), które w § 4 ust. 2 uznaje dodatki specjalne za dodatki o charakterze stałym.

Wyboru metody obliczania miesięcznej kwoty dodatku specjalnego nie przesądza zawarte w omawianym przepisie wyrażenie „z dnia zwolnienia ze służby”, odnosi się ono bowiem do uposażenia zasadniczego – jako kwoty występującej w mianowniku, podczas gdy suma „miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym” i „miesięcznej

równowartości nagrody rocznej lub premii” jest wielkością stojącą w liczniku dzielenia, którego wynikiem jest wspomniany wskaźnik. Nawiasem mówiąc, także wyrażenia „uposażenie zasadnicze z dnia zwolnienia ze służby” nie można brać dosłownie, nie chodzi bowiem o stawkę dzienną, lecz o stawkę miesięczną tego uposażenia z miesiąca poprzedzającego zwolnienie ze służby. Uznanie za miarodajną kwoty uposażenia zasadniczego z ostatniego miesiąca służby jest zrozumiałe, ponieważ w tym wypadku chodzi o stawkę względnie stałą. W wypadku natomiast składników uposażenia o charakterze zmiennym, takich jak dodatek specjalny, zasadne mogło być uwzględnienie średniej z dłuższego okresu.

O kierunku wykładni omawianego unormowania nie przesądza użycie przez ustawodawcę dwóch różnych wyrażen: „miesięczna kwota” i „miesięczna równowartość”, wyrażenia te odnoszą się bowiem do świadczeń o różnej naturze – przyznawanych za inne pod względem długości okresy. Skoro mianowicie nagroda roczna przysługuje jednorazowo w zasadzie za okres całego roku, to oczywiste jest, że przy ustalaniu jej relacji do kwoty uposażenia zasadniczego jako świadczenia za jeden miesiąc należy uwzględnić „miesięczną równowartość” tego pierwszego świadczenia. Z drugiej strony, skoro dodatki o charakterze stałym są wypłacane za okres jednego miesiąca, to ustawodawca mówi o „miesięcznej kwocie”, nie zaś o miesięcznej równowartości, co nie przesądza o tym, że ma on na myśli konkretnie wypłaconą kwotę miesięczną za ostatni miesiąc służby, a nie kwotę „uśrednioną” według wypłat z dłuższego okresu.

Celem regulacji zawartej w art. 53 ustawy z 10 grudnia 1993 r. jest zniesienie dysproporcji w wysokości wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych wynikających z daty ich przyznania, czyli likwidacja tzw. „starego portfela” (zob. *uzasadnienie projektu ustawy, Druk Sejmowy nr 99 z 12 listopada 1993 r.*). Emerytury i renty, do których prawo ustalono na podstawie przepisów dotychczasowych, stały się emeryturami i rentami w rozumieniu nowej ustawy (ust. 1 pkt 1), podlegającymi odtąd waloryzacji na zasadach tej ustawy (ust. 5), tj. określonych w jej art. 6. W celu ustanowienia równoważności emerytur i rent przyznanych przed wejściem w życie nowej ustawy z tymi, jakie są przyznawane na podstawie tej ustawy, ustawodawca określił w art. 53 ust. 1 pkt 3 mechanizm ich przeliczenia (rewaloryzacji). Wskaźnik, o którym mowa w cytowanym fragmencie oznaczonym jako lit. b) służy, w myśl fragmentu oznaczonego jako lit. c), do „odtworzenia kwoty dodatków o charakterze stałym, nagrody rocznej lub premii” w wymiarze zrewaloryzowanego świadczenia. Nie ma podstaw do przyjęcia, że niejako przy okazji

celem ustawodawcy była zmiana metody ustalania miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym, jakie otrzymywali uprawnieni do emerytur i rent podlegających przeliczeniu na podstawie art. 53 ust. 1. Tym bardziej, że w uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe przyznane w systemie wojskowym przed dniem jej wejścia w życie będą przeliczone przy uwzględnieniu stawek uposażenia obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy (Druk Sejmowy nr 99 z 12 listopada 1993 r.).

Biorąc pod uwagę *ratio legis* art. 53 ust. 1 ustawy z 1993 r. oraz fakt, że ani ta ustawa, ani wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze nie precyzują metody obliczania miesięcznej kwoty dodatku specjalnego, należy uznać, że stosuje się metodę określoną w przepisach dotychczasowych. Okoliczność, że wraz z wejściem w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. utraciła moc wojskowa ustawa emerytalna z 16 grudnia 1972 r. i wydane na jej podstawie akty wykonawcze, nie stoi na przeszkodzie posiłkowemu posługiwaniu się pojęciami zdefiniowanymi w dotychczasowych przepisach, jeżeli są one użyte przez prawodawcę w omawianym przepisie ustawy z 10 grudnia 1993 r. bez określenia ich znaczenia. Przepis ten, normując przeliczenie świadczeń wydanych na podstawie przepisów dotychczasowych, stanowi niejako ich kontynuację. Należy więc przyjąć, że przy ustalaniu „miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym” do celów omawianego przeliczenia stosuje się metodę określoną w przepisach, na podstawie których wymiar świadczenia podlegającego przeliczeniu został ustalony po raz pierwszy.

Dla określenia, na gruncie zaskarżonego przepisu, metody ustalenia miesięcznej kwoty dodatku specjalnego miarodajny jest § 2 ust. 2 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 30/MON z 7 kwietnia 1988 r. w sprawie składników podstawy wymiaru emerytury i renty wojskowej, w obowiązującym ostatnio (tj. aż do momentu wejścia w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r.) brzmieniu, ustalonym zarządzeniem Nr 78/MON z 2 listopada 1989 r. (Dz.Rozk. MON z 1989 r., poz. 80). Przepis ten stanowił: „Miesięczną stawkę (kwotę) dodatku specjalnego ustala się w odpowiedniej części uposażenia według stanowiska służbowego należnego za ostatni miesiąc pełnienia służby, przy zastosowaniu obliczonego dla żołnierza wskaźnika procentowego. Wskaźnik ten oblicza się w wysokości relacji kwoty dodatku specjalnego wypłaconego w ostatnich 12 miesiącach zajmowania stanowiska do kwoty uposażenia według stanowiska służbowego wypłaconego w tym okresie, z zaokrągleniem do setnych procentu. W razie zajmowania stanowiska służbowego przez okres krótszy niż 12 miesięcy, do obliczenia wskaźnika przyjmuje się

należności z tego okresu”. W istocie tak samo, jeśli chodzi o dodatki specjalne, stanowił cytowany przepis zarządzenia z 7 kwietnia 1988 r. w brzmieniu pierwotnym (Dz.Rozk. MON z 1988 r., poz. 24): „Miesięczną stawkę (kwotę) dodatku specjalnego (...) ustala się jako średnią tych należności wypłaconych w ostatnich 12 miesiącach na zajmowanym stanowisku służbowym. W razie zajmowania stanowiska służbowego przez okres krótszy niż 12 miesięcy przyjmuje się średnio-miesięczną należność z tego okresu”.

Również wzgląd na spójność systemową omawianego przepisu ustawy z 10 grudnia 1993 r. z przepisami normującymi uposażenie żołnierzy zawodowych (w okresie służby) obowiązującymi w czasie, w którym z woli ustawodawcy miała zostać dokonana rewaloryzacja świadczeń „starego portfela”, przemawia przeciwko metodzie uwzględniania na gruncie zaskarżonego przepisu kwoty dodatku specjalnego tylko z ostatniego miesiąca, a w konsekwencji – za stosowaniem metody dotychczasowej. Zarządzenie wykonawcze z 17 lutego 1994 r. (powołane wyżej) do art. 53 ustawy z 10 grudnia 1993 r., dotyczące przeliczania świadczeń emerytalno-rentowych przyznanych na podstawie dotychczasowych przepisów, w kilku miejscach odsyła do aktów normatywnych regulujących uposażenie żołnierzy (por. § 1 i § 4 ust. 2). Wejście w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. nastąpiło – 26 lutego 1994 r. – bez równoczesnego wprowadzenia jakichkolwiek zmian w przepisach obowiązującej ustawy z 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (w ówczesnym brzmieniu tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 5, poz. 18) i wydanych z jej upoważnienia aktach wykonawczych. W szczególności wejście w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. „nie naruszyło” przepisu § 24 ust. 4 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej nr 10/MON z 23 marca 1993 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.Rozk. MON z 1993 r., poz. 7). W owym czasie przepis ten regulował sposób ustalania wysokości dodatku specjalnego przy obliczaniu należności pochodnych od uposażenia, przewidzianych w następujących przepisach ustawy z 17 grudnia 1974 r.: art. 17 ust. 1 (odprawa pieniężna w razie zwolnienia ze służby stałej), art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2 (uposażenie przez okres roczny po zwolnieniu i ekwiwalent za nie wykorzystany urlop wypoczynkowy), art. 19 (odprawa pieniężna w razie zwolnienia ze służby kontraktowej) oraz art. 27 ust. 2 (odprawa pieniężna w razie zwolnienia ze służby okresowej). Wspomniany § 24 ust. 4 zarządzenia z 23 marca 1993 r. stanowił, że do podstawy obliczania wymienionych należności pochodnych przyjmuje się „miesięczną stawkę dodatku specjalnego obliczoną w odpowiedniej części uposażenia według stanowiska służbowego za ostatni miesiąc pełnienia służby, przy zastosowaniu ustalonego dla

żołnierza wskaźnika procentowego. Wskaźnik ten ustala się poprzez ustalenie relacji kwoty dodatku specjalnego wypłaconego w okresie ostatnich 12 miesięcy zajmowania stanowiska służbowego do kwoty uposażenia według stanowiska służbowego, wypłaconego w tym okresie, z zaokrągleniem do setnych części procentu. W razie zajmowania stanowiska służbowego przez okres krótszy niż 12 miesięcy do ustalenia wskaźnika przyjmuje się należność z tego okresu”.

Trzeba mieć przy tym na uwadze charakter dodatku specjalnego w czasie, w którym skarżący przechodzili na emeryturę wojskową oraz w czasie, w którym wszedł w życie zaskarżony przepis. § 4 ust. 2 zarządzenia nr 64/MON z 17 lutego 1994 r. (powołanego wyżej), regulującego niektóre kwestie omawianego przeliczenia wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych, stanowi, że „dodatkami o charakterze stałym” (w rozumieniu zaskarżonego przepisu) są dodatki wymienione we wskazanych tamże przepisach zarządzenia Ministra Obrony Narodowej nr 30/MON z 10 kwietnia 1990 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy (Dz.Rozk. MON z 1993 r., poz. 61), w tym dodatek specjalny (§ 1 ust. 1 pkt 4 tegoż zarządzenia). W myśl zarządzenia z 10 kwietnia 1990 r. dodatek specjalny miał „charakter uznaniowy i powinien być wykorzystany jako instrument bodźcowego oddziaływania w kierunku wzorowego wykonywania przez żołnierzy obowiązków służbowych”, przy czym jego wysokość powinna być „różnicowana w zależności od uzyskiwania wyników służbowych poszczególnych żołnierzy, warunków tej służby, zaangażowania itp.” (§ 34). Wysokość indywidualnego dodatku przyznanego żołnierzowi mogła sięgać 40% jego uposażenia zasadniczego (§ 33 ust. 3). Biorąc pod uwagę tak dalece uznaniowy charakter dodatku specjalnego (w okresie istotnym z punktu widzenia stosowania art. 53 ust. 1 ustawy z 10 grudnia 1993 r.) i możliwość znacznych wahań jego wysokości z miesiąca na miesiąc (w skali do 40% uposażenia zasadniczego), nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy akceptację stanu, w którym do ustalania wysokości świadczeń pochodnych *sensu stricte* od uposażenia żołnierza, przysługujących bądź jednorazowo, bądź przez czas określony po zwolnieniu ze służby, uwzględnia się dodatek specjalny w średniej wysokości z 12 miesięcy, natomiast do ustalania wysokości świadczeń pochodnych *sensu largo*, jakimi są emerytury i renty, miałby być uwzględniany wyłącznie dodatek specjalny za ostatni miesiąc służby. Skoro przy ustalaniu wysokości świadczeń pierwszego rodzaju brano pod uwagę dodatek specjalny z okresu o wiele dłuższego niż 1 miesiąc, to tym bardziej jest to uzasadnione przy ustalaniu wysokości emerytur i rent, których funkcją jest

zagwarantowanie świadczeniobiorcy dalszego uzyskiwania dochodów, które „wypracował” on przez okres aktywności zawodowej.

Konieczne wydaje się również podkreślenie, że przepis ust. 4 § 24 zarządzenia z 23 marca 1993 r., wskazanego wyżej, został skreślony zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej Nr 73/MON z 15 października 1997 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1998 r.) zmieniającym zarządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.Rozk. MON z 1997 r., poz. 161). Skreślenie tego przepisu pozostawało w związku z dokonaną w tym czasie, zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej Nr 74/MON z 15 października 1997 r. (Dz.Rozk. MON z 1997 r., poz. 162), zmianą zarządzenia Nr 10/MON z 10 kwietnia 1990 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy (również obowiązującą od 1 stycznia 1998 r.). Na mocy omawianego zarządzenia utraciły także moc obowiązującą wytyczne MON z 17 marca 1988 r. w sprawie przyznawania dodatku specjalnego żołnierzom zawodowym. Od tego momentu zmienił się sposób ustalania dodatku specjalnego, a mianowicie żołnierze zawodowi otrzymują ten dodatek w wysokości wyraźnie określonego procentu kwoty przysługującego im uposażenia wg stanowiska służbowego, zróżnicowanego np. w zależności od tego, czy dodatek ten przysługuje dowódcom jednostek wojskowych i ich zastępcom (wyższy procent), czy też pozostałym żołnierzom. Oznacza to, że od 1 stycznia 1998 r. dodatek specjalny nie jest już świadczeniem o charakterze uznaniowym zarówno w zakresie jego przyznawania, jak i określania jego wysokości.

Trafna jest sugestia zawarta w pismach Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej, że omawiany przepis w części dotyczącej obliczania wysokości „miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym” nie jest zredagowany tak jednoznacznie, iżby konieczne było branie pod uwagę dodatku specjalnego tylko z ostatniego miesiąca służby przed przejściem na wojskową emeryturę lub rentę inwalidzką. Ustawowe wyrażenie „miesięczna kwota dodatków o charakterze stałym” (takimi dodatkami są w szczególności dodatki specjalne) nie musi oznaczać, że chodzi o kwoty dodatków przyznanych w jednym miesiącu.

W początkowym okresie stosowania omawianego przepisu wojskowe organy emerytalne i sądy wręcz odrzucały rozumienie ustawowego wyrażenia „miesięczna kwota dodatków o charakterze stałym”, które odnosiłoby to pojęcie do wypłaty tylko za ostatni miesiąc służby, a przyjmowały – według określenia Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej – wykładnię celowościową art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10

grudnia 1993 r., w myśl której do podstawy wymiaru zrewaloryzowanego świadczenia zaliczano dodatek specjalny w średniej wysokości z ostatnich 12 miesięcy służby. Dopiero wyrok SN z 14 września 1995 r. (powołany wyżej), wydany w składzie trzysobowym na skutek rewizji nadzwyczajnej w jednostkowej sprawie, w sposób faktyczny wpłynął na zmianę rozumienia, a tym samym i stosowania w praktyce art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. Wojskowe organy emerytalne przyjęły mianowicie pogląd wyrażony w uzasadnieniu owego wyroku w odniesieniu do wszystkich przypadków zastosowania art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. (i to także w sprawach zakończonych już ostatecznymi decyzjami), mimo iż moc prawna wyroku była ograniczona tylko do jednostkowej sprawy, w której wniesiono rewizję nadzwyczajną. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w pismach przedstawionych w niniejszej sprawie przez Prezesa Rady Ministrów i przez Ministra Obrony Narodowej nieścisłe jest stwierdzenie, jakoby SN „orzekł w sentencji”, iż „przeliczenie podstawy wymiaru emerytury (...) następuje z uwzględnieniem dodatków stałych w wysokości wypłaconej w ostatnim miesiącu służby”. Treścią sentencji omawianego wyroku Sądu Najwyższego jest uchylenie konkretnego wyroku Sądu Apelacyjnego i poprzedzającego go wyroku Sądu Wojewódzkiego w pewnej jednostkowej sprawie i przekazanie jej temu ostatniemu sądowi do ponownego rozpoznania. Cytowana zaś teza jest fragmentem uzasadnienia tego rozstrzygnięcia (pomyłono zapewne sentencję wyroku z tezą eksponowaną nad tekstem wyroku przez wydawcę zbioru urzędowego orzecznictwa Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN).

Wbrew sugestii Prezesa Rady Ministrów wspomniana praktyka wojskowych organów emerytalnych, polegająca na „skorygowaniu” wszystkich decyzji ustalających wskaźnik, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r., z uwzględnieniem średniej wysokości dodatku specjalnego z ostatnich 12 miesięcy służby, bynajmniej nie znajdowała podstaw w poglądzie zawartym w uzasadnieniu uchwały TK z 9 kwietnia 1997 r. (powołanej wyżej). Uchwała ta dotyczyła wykładni lit. a) tego samego przepisu, a tym samym innego zagadnienia niż obliczanie wysokości dodatku specjalnego. W uzasadnieniu powyższej uchwały Trybunał wypowiedział się w kwestii celu omawianego przepisu, stwierdzając m.in., że „postanowienia art. 53 ust. 1 odnosić się miały tylko do określenia techniki kalkulacji nowej podstawy emerytury bądź renty, natomiast nie miało być ich treścią wprowadzanie nowych regulacji o charakterze materialno-prawnym, w szczególności dokonywanie zmian zasad ustalania poszczególnych

składników uposażenia”. Cytowane stwierdzenie, a zwłaszcza jego końcowa część, przemawia wręcz za takim kierunkiem wykładni lit. b) omawianego przepisu, która uznaje niezmiennność metody ustalania wysokości dodatku specjalnego. Trybunał Konstytucyjny incydentalnie nawiązał wprawdzie do wyroku SN z 14 września 1995 r., jednak w ogóle nie rozważał wówczas metody ustalania wysokości dodatków specjalnych przy stosowaniu pkt 3 lit. b) rozpatrywanego przepisu. W tej sytuacji niezrozumiałe jest wskazanie Prezesa Rady Ministrów na stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, iż „założeniem unormowań przyjętych w całym art. 53 ust. 1 ustawy z 1993 r. było oparcie nowej kalkulacji podstawy emerytury lub renty na tych składnikach uposażenia, które przysługiwały żołnierzowi w dniu zwolnienia ze służby” jako na uzasadnienie praktyki powszechnego wzruszania wydanych wcześniej i mających już walor ostateczności decyzji przeliczających wojskowe świadczenia emerytalne na podstawie zaskarżonego przepisu.

4. Kwestia wyboru jednego z obydwu zarysowanych w niniejszej sprawie wariantów wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 1993 r. jest doniosła konstytucyjnie, tzn. od kierunku tego wyboru zależy, czy zaskarżony przepis może być uznany za zgodny z normami wyrażonymi w przepisach konstytucji stanowiących wzorzec kontroli w niniejszej sprawie (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1).

Hipotetyczne przypisanie ustawodawcy na gruncie art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. intencji wprowadzenia, przy okazji rewaloryzacji świadczeń przyznanych na podstawie przepisów dotychczasowych, nowego sposobu ustalania wysokości dodatku specjalnego do celów ustalenia podstawy wymiaru tych świadczeń – mianowicie takiego sposobu, według którego uwzględnia się dodatek specjalny tylko z ostatniego miesiąca służby, zamiast z 12 ostatnich miesięcy służby, jak to przewidywały przepisy, na podstawie których nastąpiło ustalenie po raz pierwszy prawa do danego świadczenia – równałoby się uznaniu, że ustawodawca przekroczył wyznaczone przez konstytucję granice swobody normowania świadczeń emerytalno-rentowych. Tego rodzaju zmiana w odniesieniu do praw nabytych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów emerytalnych, prowadząca do pogorszenia sytuacji jednej kategorii grupy uprawnionych, a polepszenia sytuacji innej kategorii, pozbawiona byłaby jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Pogorszenie dotyczyłoby tych, którzy za ostatni miesiąc służby otrzymali dodatek specjalny w wysokości niższej od średniej takiego dodatku z ostatnich 12 miesięcy służby wojskowej albo nie otrzymali go wcale, polepszenie zaś dotyczyłoby

tych, którzy w ostatnim miesiącu otrzymali dodatek w wysokości wyższej niż średnia za ostatnie 12 miesięcy służby. Przesłanki takiej zmiany byłyby niezrozumiałe, a jej skutki byłyby przypadkowe i nie wiązały się z jakimkolwiek pożytkiem ekonomicznym lub społecznym. Zmiana taka nie służyłaby realizacji żadnych wartości uznanych przez porządek konstytucyjny, przeciwnie – kolidowałaby z zasadą ochrony zaufania oraz wprowadzałaby zmianę o kierunku przeciwnym do dyrektywy możliwie ścisłego powiązania wysokości emerytury z wielkością dochodów uzyskiwanych w okresie aktywności zawodowej.

Jednocześnie zmiana taka kolidowałaby z konstytucyjną zasadą równości, na którą słusznie powołują się skarżący. Na gruncie bowiem przepisów, na podstawie których zostały przyznane świadczenia podlegające rewaloryzacji według omawianego przepisu ustawy z 10 grudnia 1993 r., nie budziło wątpliwości, że cechą relewantną w zakresie prawa do zwiększenia emerytury z tytułu pobierania dodatku specjalnego jest średnia miesięczna tego dodatku przyznanego w ostatnich 12 miesiącach służby na danym stanowisku (co odpowiada słusznemu założeniu: przy takiej samej średniej – takie samo zwiększenie). Unormowanie to korzysta z domniemania zgodności z konstytucją. Zastąpienie powyższego wyróżnika innym – wysokością dodatku specjalnego tylko z ostatniego miesiąca służby – w jaskrawy sposób uzależniałoby prawo do zwiększenia emerytury od okoliczności bardziej przypadkowej, nie stanowiącej o dorobku uprawnionego w dłuższym okresie czasu, a tym samym prowadziłoby do niesprawiedliwego zróżnicowania świadczeniobiorców – niezasadnego faworyzowania jednych i dyskryminowania innych. Na przykład żołnierz, który w 11 przedostatnich miesiącach służby otrzymał dodatek specjalny w maksymalnej wysokości (40% uposażenia zasadniczego), w ostatnim zaś miesiącu otrzymał tylko dodatek w wysokości jednej czwartej stawki maksymalnej z powodu wyczerpania się funduszu przeznaczonego na dodatki specjalne, miałby mniejsze zwiększenie emerytury z tytułu pobierania dodatku specjalnego niż żołnierz na takim samym stanowisku, który przez te same 11 miesięcy w ogóle nie otrzymywał dodatku specjalnego z powodu miernych wyników w służbie, a w ostatnim miesiącu służby otrzymał dodatek w wysokości połowy maksymalnej stawki tego dodatku. Oznaczałoby to, że żołnierz, który w okresie 12 ostatnich miesięcy służby, uznanym za miarodajny przez normę prawną obowiązującą w chwili przyznania emerytury, uzyskał dodatek specjalny w kwocie blisko 11 razy większej od kwoty dodatku specjalnego uzyskanego w tym samym okresie i na takim samym stanowisku przez drugiego żołnierza,

miałby zwiększenie emerytury (wypłacanej często przez wiele lat) z tytułu pobierania w okresie służby dodatku specjalnego dwukrotnie niższe niż ten drugi żołnierz.

Na gruncie analizowanych przepisów możliwe jest jednak uniknięcie konsekwencji niezgodnych z normami konstytucyjnymi w drodze wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. wskazanej w sentencji jako prawidłową. Gdyby w indywidualnych sprawach skarżących organy stosujące zakwestionowany przepis niezmiennie i konsekwentnie przyjmowały tę wykładnię, to nie doszłoby do naruszenia zagwarantowanych w art. 67 ust. 1 konstytucji praw podmiotowych skarżących.

5. Przedstawione uwagi wskazują, że wykładnia językowa kwestionowanego przepisu pozwala na uznanie go za zgodny z konstytucyjnym wzorcem kontroli. Wskazanie prawidłowego sposobu rozumienia następuje w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, której treść w całości ma moc powszechnie obowiązującą (wniosek z art. 190 ust. 1 konstytucji).

W przypadkach takich wątpliwości co do znaczenia tekstu normatywnego, które dają się rozstrzygnąć w drodze wykładni, TK przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego lub jego fragmentu musi ustalić treść kwestionowanych przepisów w zakresie wyznaczonym przez wniosek, pytanie prawne lub skargę konstytucyjną. Jest to szczególnie ważne wówczas, gdy ocena konstytucyjności zależy od kierunku wykładni. W sytuacji niejednoznacznego brzemienia przepisu, kiedy wykładnia językowa może prowadzić do rozbieżnych wniosków, konieczne jest poszukiwanie interpretacji, która pozwoli na uzgodnienie treści przepisu z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do uznania, że zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucją ze względu na jego rozumienie przyjęte ostatnio przez wojskowy organ emerytalny i sądy rozpoznające środki odwoławcze skarżących. Rozumienie to było bowiem wynikiem nieprawidłowej wykładni zaskarżonego przepisu.

Dokonując wykładni badanego przepisu prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie jest oczywiście związany rozumowaniem przyjętym w orzecznictwie innych organów państwowych czy w piśmiennictwie prawniczym. Względy racjonalności i wszechstronności analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny wymagają jednak rozważenia stanowisk interpretacyjnych zarysowanych w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa. Jednolite i ustabilizowane rozumienie przepisu w judykaturze oraz w

doktrynie uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie jego konstytucyjności.

W przypadku zaskarżonego przepisu nie można jednak mówić o jednolitej i ustabilizowanej wykładni w orzecznictwie i doktrynie. Przeciwnie, zarysowały się istotne wątpliwości i rozbieżności, na co wskazują w swoich pismach w sprawie Prezes Rady Ministrów, Prokurator Generalny i Minister Obrony Narodowej (por. część I uzasadnienia). Początkowo wojskowe organy emerytalne przyjmowały jednolicie wykładnię uznaną w niniejszym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny za prawidłową. Przyjęta później, przeciwna wykładnia nie spotkała się z powszechną akceptacją, o czym świadczy na przykład włączona do akt sprawy obszerna opinia dr Heleny Pławuckiej, specjalistki prawa pracy i ubezpieczeń społecznych z Uniwersytetu Wrocławskiego. Według autorki opinii niezasadne jest utożsamianie na gruncie art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 10 grudnia 1993 r. pojęcia „ostatniego stanowiska służbowego” z pojęciem „ostatniego miesiąca służby”, a także pojęcia „sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym” – z pojęciem „sumy takich dodatków wypłaconych w ostatnim miesiącu służby”. W końcowym fragmencie opinii autorka stwierdza, że „za wadliwe uznać należy postępowanie wojskowych organów emerytalnych, które uległo zmianie w kierunku niekorzystnym dla zainteresowanych pod wpływem jednego orzeczenia Sądu Najwyższego”, oraz wypowiada pogląd, iż praktyka tych organów, sprowadzająca się „do uwzględniania w przeliczonej podstawie wymiaru emerytury jedynie dodatku specjalnego przyznanego w ostatnim miesiącu służby, a nie jak dotąd średniej kwoty tych dodatków wypłaconych w okresie ostatnich 12 miesięcy służby”, była niekonstytucyjna z uwagi na „wysoce uznaniowy charakter dodatku specjalnego, zarówno gdy idzie o jego przyznanie, jak i o wysokość”.

Brak jednolitego stanowiska w orzecznictwie i literaturze, a w szczególności występowanie rozbieżności interpretacyjnych, wskazuje na niezbędność samodzielnego ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny treści badanego przepisu. Trybunał stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim wybór tego kierunku wykładni spośród rysujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Ta „metoda wykładni w zgodzie z konstytucją” nie jest jednak specyfiką rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, jako że konieczność jej respektowania odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 konstytucji). Jednakże jedynie Trybunał

Konstytucyjnego jest prawnie umocowany do orzekania – w sentencji wyroku i z mocą powszechnie obowiązującą – o tym, jakie jest zgodne z konstytucją rozumienie normy prawnej, której znaczenie nie jest jasne na podstawie tzw. bezpośredniego rozumienia przepisu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w ten sposób wątpliwości co do właściwej wykładni badanego przepisu tylko wówczas, gdy spośród rysujących się kierunków tej wykładni tylko jeden określony prowadzi do ustalenia treści normy prawnej zgodnej z konstytucją. Orzeczenie w sentencji wyroku, że dany przepis jest zgodny z konstytucją przy jego określonym rozumieniu, oznacza *a contrario* uznanie za niezgodne z konstytucją – i tym samym nieprawidłowe – rozumienie przeciwne do wskazanego przez Trybunał. Tego typu ustalenie znaczenia przepisu w wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest konieczne dla wypełnienia przez Trybunał jego konstytucyjnej kompetencji do badania zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Orzeczenie o zgodności przepisu z konstytucją oznacza przypisanie atrybutu konstytucyjności nie pewnej jednostce redakcyjnej bez względu na jej treść, lecz określonej treści normatywnej zawartej w tym przepisie, ustalonej w wyniku interpretacji. Trafnie określa się w doktrynie funkcję sądownictwa konstytucyjnego jako kontrolę norm, a więc kontrolę ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania, „zakodowanych” w przepisach prawnych. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z konstytucją przepisu, który może być i bywa interpretowany zarówno zgodnie, jak i niezgodnie z konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgodzie z konstytucją, uniemożliwiłoby osiągnięcie celu kontroli, jakim jest eliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnych norm. W wyniku tej kontroli norma zgodna z konstytucją pozostaje w mocy, norma zaś niezgodna ulega uchyleniu.

W celu uniemożliwienia ewentualnego stosowania przepisu opartego na niezgodnej z konstytucją wykładni Trybunał Konstytucyjny teoretycznie może – niejako z ostrożności – uznać przepis za niekonstytucyjny. Taki zabieg dyskwalifikacji prawidłowego w istocie przepisu w celu uniemożliwienia jego nieprawidłowego stosowania byłby jednak nie do pogodzenia z dyrektywą domniemania konstytucyjności tworzonych przez parlament ustaw i stanowiłby nieuzasadnioną ingerencję orzecznictwa konstytucyjnego w działalność władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny podejmuje ingerencje prowadzące do derogacji ustawy tylko wówczas, gdy w postępowaniu przed Trybunałem zostanie wykazana niekonstytucyjność określonej ustawy lub jej części, czyli

zostanie w takim postępowaniu wzruszone domniemanie zgodności ustawy z konstytucją. Niezgodne z konstytucją stosowanie ustawy przez organ władzy wykonawczej lub sądowniczej w przypadku, gdy ustawa ta może być rozumiana i stosowana w zgodzie z normą konstytucyjną, nie może zatem stanowić uzasadnienia dla wspomnianej ingerencji.

Ustalenie w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego prawidłowego (zgodnego z konstytucją) rozumienia poddanego kontroli przepisu oznacza niekiedy z konieczności zakwestionowanie *implicite* trafności wykładni spotykanej w dotychczasowym orzecznictwie sądowym.

Sentencja wyroku TK uznająca przepis za konstytucyjny pod warunkiem jego określonego rozumienia (w szczególności w sprawie niniejszej) ma w całości walor powszechnego obowiązywania. Oznacza to w konsekwencji, że niedopuszczalne (niezgodne z konstytucją) jest stosowanie w praktyce normy wywiezionej z przepisu będącego przedmiotem kontroli przy rozumieniu przeciwnym do wskazanego w takiej sentencji. Stanowiłoby to bowiem naruszenie normy konstytucyjnej przyznającej orzeczeniom Trybunału walor powszechnego obowiązywania (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), a zarazem uchybiałoby tym treściom konstytucji, ze względu na które Trybunał wskazał prawidłowy kierunek wykładni danego przepisu.

Pogląd, według którego wyroki Trybunału Konstytucyjnego omawianego tu typu, zwane niekiedy „orzeczeniami interpretacyjnymi”, wiążą sądy tylko co do tego, że dany przepis jest zgodny z konstytucją, ale nie co do kierunku jego wykładni (formułowany niekiedy w piśmiennictwie, zob. np. A. Józefowicz, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1999, z. 11, s. 28-34) – pozostaje w sprzeczności z obowiązującą regulacją konstytucyjną. Tak selektywnie rozumiana moc wiążąca byłaby pozorna, gdyż rozstrzygnięcie Trybunału w zakresie, w którym miałyby wiązać inne organy, w istocie nie miałyby ustalonej treści, skoro owe organy mogłyby przypisywać przepisowi będącemu przedmiotem rozstrzygnięcia dowolną treść (także niezgodną z konstytucją). Trudno też wskazać racje, dla których wiążące dla sądu byłoby rozstrzygnięcie TK najdalej idące, czyli uznające określony przepis prawny za niezgodny z konstytucją, a tym samym uniemożliwiające sądowi stosowanie tego przepisu (bezsportny wniosek z art. 190 ust. 3 konstytucji), nawet jeśli ów sąd wcześniej uznał na własny użytek konstytucyjność danego przepisu, a nie byłoby wiążące rozstrzygnięcie mniej radykalne – afirmujące moc obowiązującą przepisu przy zastrzeżeniu określonego jego rozumienia.

Powyższe stanowisko stanowi kontynuację wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie mocy obowiązującej jego orzeczeń w zakresie ustalenia tzw. wykładni w zgodzie z konstytucją. I tak np. w uzasadnieniu wyroku w sprawie K. 27/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować zarówno organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy. Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją ma sens, bo gwarantuje, że utrzymanie mocy obowiązującej przepisu i przyzwoleń na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją. Wymaga tego choćby zasada pewności prawa.” (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 1, s. 9). Stanowisko to potwierdził Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w uzasadnieniu wyroku w sprawie K. 3/99 (OTK ZU Nr 4/1999, poz. 73, s. 362).

Wydawanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroków, w sentencji których zostaje ustalona zgodna z konstytucją wykładnia przepisu poddanego kontroli, ma charakter incydentalny, niezbędny dla wykonywania przez Trybunał kompetencji kontroli konstytucyjności norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny ustala w sposób powszechnie wiążący kierunek wykładni poddanego kontroli przepisu prawa tylko wtedy, gdy od tego zależy orzeczenie o zgodności tego przepisu z konstytucją. Tylko w tym – stosunkowo niewielkim – zakresie na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ulega *implicite* zawężeniu samodzielność innych organów państwa (w tym sądów) w dokonywaniu wykładni stosowanych przez te organy przepisów. Przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia innej wykładni przepisu (niż ustalona w orzeczeniu Trybunału) musiałoby bowiem oznaczać, że przedmiotem stosowania byłaby treść normatywna uznana za niezgodną z konstytucją i z tej właśnie racji odrzucona przez Trybunał.

Ustalenie zgodnego z konstytucją rozumienia poddanego kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepisu ustawy nabiera szczególnego znaczenia w tych sprawach ze skargi konstytucyjnej, których punktem wyjścia jest niezgodne z konstytucją zastosowanie przepisu z konstytucją zgodnego, na skutek przyjęcia jego niewłaściwego rozumienia, nie dającego się pogodzić z normą konstytucyjną. Niniejsza sprawa jest takim właśnie przypadkiem. Ograniczenie się przez Trybunał Konstytucyjny w tego typu przypadkach do orzeczenia, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucją, bez sprecyzowania, przy

jakim rozumieniu tego przepisu spełniona jest owa zgodność, uchybiałoby celowi skargi konstytucyjnej, jaką jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności korygowanie stanów naruszeń tych praw i wolności. Argument ten ma tym większe znaczenie, że kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie skargi konstytucyjnej sprowadza się – inaczej niż w niektórych obcych systemach sądownictwa konstytucyjnego – do kontroli norm; polski TK nie ma uprawnień do samodzielnego wzruszenia aktu administracyjnego czy wyroku sądu naruszającego konstytucyjne prawa i wolności skarżącego. Naprawienie błędu należy w takim wypadku do właściwego organu powołanego do stosowania badanej przez Trybunał normy, co często wymagać będzie wzruszenia, w wyniku wyroku TK, ostatecznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej lub sądu.

Wiążące ustalenie przez Trybunał, w sentencji jego wyroku, zgodnego z konstytucją rozumienia zaskarżonego przepisu, a tym samym uznanie *implicite* za nie dające się pogodzić z konstytucją rozumienia przepisu, na jakim oparto kwestionowane w skardze rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, stanowi przesłankę dokonania przez właściwy organ odpowiedniej korekty w trybie określonym przez właściwe przepisy proceduralne.

Dla rozpoznania niniejszej sprawy nie jest konieczne rozważenie wszystkich proceduralnych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego orzekających, z mocą powszechnie obowiązującą, o zgodności badanego przepisu z konstytucją tylko przy określonym jego rozumieniu. W każdym razie należy stwierdzić, że w przypadku skarżących nie można wykluczyć zastosowania stosownych instrumentów proceduralnych stwarzających możliwość skorygowania rozstrzygnięć naruszających ich konstytucyjne prawa (zob. niżej).

6. Z uwagi na przedmiot zaskarżenia ocena dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się do materialno-prawnych aspektów sprawy skarżących. Nie można jednak tracić z pola widzenia wątpliwości co do prawidłowości trybu, w jakim wojskowy organ emerytalny „skorygował” skarżącym wymiar ich zrewaloryzowanych emerytur, oraz rozważenie, w jakim trybie ów błąd może zostać naprawiony.

U podstaw kwestionowanych przez skarżących rozstrzygnięć wojskowego organu emerytalnego w sprawie obniżenia emerytur w części wynikającej z pobieranego w ostatnim okresie służby dodatku specjalnego legła nie tylko omówiona wyżej niewłaściwa

interpretacja prawa materialnego, lecz także naruszenie reguł prawa proceduralnego. Uznano bowiem, że decyzja administracyjna, w której organ ten dokonał przeliczenia emerytury (na podstawie zaskarżonego przepisu prawa materialnego) może ulec zmianie w trybie nowej decyzji emerytalnej, niejako korygującej tę pierwszą, mimo że stała się ona ostateczna. Za dostateczną rację dla wydania takiej decyzji „korygującej” wojskowy organ emerytalny uznał stwierdzenie rzekomego błędu w wykładni prawa materialnego zastosowanego przy wydaniu pierwszej decyzji. W sprawach skarżących organ emerytalny, korygując decyzje, nawet nie powołał proceduralnej podstawy prawnej, na mocy której nastąpiło wzruszenie jego wcześniejszych decyzji ostatecznych.

Trybunał Konstytucyjny uważa w związku z tym za konieczne podkreślenie, że implikacją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji, jest poszanowanie wartości takich, jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa, a tym samym poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron. W konsekwencji bez zgody osób zainteresowanych rozstrzygnięcia te mogą być wzruszane tylko w wyjątkowych przypadkach, przy zaistnieniu kwalifikowanych przesłanek i w ramach określonej ustawowo procedury.

Przy okazji tych rozważań należy wyrazić wątpliwości, czy w przypadku skarżących istniała podstawa do wydania decyzji „korygujących” w sprawie rewaloryzacji emerytury, rozstrzygniętej wcześniejszymi decyzjami ostatecznymi, bez uprzedniego ich uchylenia. W szczególności wątpliwe jest, czy podstawą taką mógł być art. 32 ustawy z 10 grudnia 1993 r., dopuszczający ponowne ustalenia wysokości świadczenia już po uprawomocnieniu się decyzji ustalającej tę wysokość, jeżeli zostaną ujawnione „nowe okoliczności” albo przedstawione nowe dowody. W indywidualnych sprawach skarżących po uprawomocnieniu się pierwszych decyzji rewaloryzacyjnych żadne nowe okoliczności nie wystąpiły ani żadne nowe dowody nie zostały przedstawione. Pominąć można art. 44 ustawy z 10 grudnia 1993 r., ponieważ normuje on wstrzymanie wypłaty świadczeń, a nie ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości. Nie mogła też wchodzić w grę zmiana decyzji w trybie art. 155 kpa, gdyż taka zmiana wymagałaby zgody strony.

Nie jest rzeczą Trybunału wskazywanie, w jaki sposób zostaną usunięte skutki wcześniej podjętych decyzji. Można jednak oczekiwać, że właściwe organy dokonają starannej analizy uchybień wobec prawa materialnego i proceduralnego przy wydaniu decyzji „korygujących” wobec skarżących, jak i wobec innych osób w analogicznych

sprawach, oraz rozważą naprawienie błędu przez zastosowanie odpowiednich przepisów proceduralnych. Najmniej komplikacji wywołałaby zmiana decyzji przez sam wojskowy organ emerytalny w trybie art. 155 kpa. Alternatywą byłoby stwierdzenie nieważności decyzji „korygującej” przez organ nadrzędny w trybie art. 156 § 1 pkt 2 lub 3 w związku z art. 157 § 1 kpa.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.