

UCHWAŁA¹
z dnia 9 kwietnia 1997 r.
Sygn. akt W. 10/96

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i 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)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzciniński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu 9 kwietnia 1997 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, poprzez wyjaśnienie,

czy przy przeliczaniu dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych na stawki uposażenia obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy – osobom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej przed dniem 1 stycznia 1979 r. stawki uposażenia według stopnia wojskowego ustalać należało z uwzględnieniem wysługi w czynnej służbie wojskowej, czy też wysługi w zawodowej służbie wojskowej (równorzędnej)

ustalił:

Art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i 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) nie daje podstawy do zaliczania czynnej służby wojskowej do wysługi lat przy przeliczaniu dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych tych emerytów i rencistów, którzy zostali zwolnieni z zawodowej służby wojskowej przed 1 stycznia 1979 r., na stawki uposażenia według

¹ Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 41, poz. 261.

stopnia wojskowego obowiązujące w dniu wejścia w życie powołanej wyżej ustawy z 10 grudnia 1993 r.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 30 października 1996 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a ustawy z 10 grudnia 1993 r o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

W uzasadnieniu swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na błędną, jego zdaniem, praktykę stosowania powyższego przepisu przez wojskowe organy emerytalne. Wadliwość tej praktyki polega na tym, że wbrew jednoznaczному brzmieniu tego przepisu, organy wojskowe różnicują uprawnienie emerytów i rencistów do wysokości należnych im świadczeń w zależności od daty ich zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Art. 53 ust. 1 wprowadził zasadę przeliczania dotychczasowych podstaw wymiaru emerytury bądź renty i przyjął – jako zasadę ogólną, że stawki uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby żołnierza zawodowego zastępuje się stawkami uposażenia zasadniczego z dnia wejścia w życie ustawy z 1993 r. Według przepisów o uposażeniu żołnierzy, przy ustalaniu wysokości uposażenia zasadniczego bierze się też pod uwagę wysługę lat.

Rzecznik wskazuje, że o ile większość składników uposażenia zasadniczego – będącego punktem wyjścia dla wyliczenia podstawy wymiaru świadczenia – przeliczano w praktyce zgodnie z ustawą, to przy przeliczaniu uposażenia według stopnia wojskowego popełniano błędy w obliczeniu wysługi lat. Organy wojskowe nie ustalały wysługi lat według stanu prawnego z dnia wejścia w życie ustawy z 1993 r., a według stanu prawnego, który istniał w momencie zwolnienia poszczególnych żołnierzy z zawodowej służby wojskowej. W związku z tym, że do 1 stycznia 1979 r. do owej wysługi lat nie zaliczano okresu czynnej służby wojskowej, powstała nierówność między osobami zwolnionymi ze służby przed bądź po tej dacie, odnosząca się do zaliczania okresu czynnej służby wojskowej do wysługi lat. Zdaniem Rzecznika nieprawidłowa jest interpretacja ustawy z 1993 r. pozwalająca na utrzymywanie owej nierówności. Przepis art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a tej ustawy należy rozumieć w taki sposób, że ustalenie wysługi lat wszystkich uprawnionych musi być dokonywane według obecnego stanu prawnego. Należy więc przede wszystkim zaliczyć także okres czynnej służby wojskowej, nawet jeżeli nie przewidywały tego przepisy obowiązujące w chwili zwalniania ze służby.

W uzupełniającym piśmie z 10 stycznia 1997 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też uwagę, że pojęcia “wysługa lat” (wiążące się z ustaleniem uposażenia żołnierza) nie można mylić z pojęciem “wysługa emerytalna”. Postanowienie art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1993 r., iż “podlega zachowaniu” wysługa emerytalna żołnierzy zwolnionych ze służby przez wejściem w życie tej ustawy, nie ma więc bezpośredniego wpływu na sposób rozumienia przepisów dotyczących sposobu ustalania wysługi lat.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 20 grudnia 1996 r., zajął stanowisko, że przepis wskazany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości wymagających powszechnie obowiązującej wykładni i dlatego Trybunał Konstytucyjny powinien odmówić ustalenia tej wykładni.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny wskazał, że art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a ustawy z 1993 r. nie pozostawia niejasności co do intencji ustawodawcy, a zawarty w nim przepis ma charakter jednoznaczny. Należy go odczytywać łącznie z przepisem pkt. 2, przewidującym wyraźnie, że wysługa emerytalna żołnierzy zwolnionych ze służby do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy podlega jedynie zachowaniu, a więc nie podlega przeliczeniu. Przeliczeniu podlega tylko dotychczasowa podstawa wymiaru świadczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego prawidłowa jest więc taka wykładnia omawianego przepisu, którą przyjęto w praktyce Ministerstwa Obrony Narodowej.

Prokurator Generalny uważa, że rozwiązanie problemu nie sprowadza się do ustalenia wykładni ustawy, a do dokonania w niej zmian. W związku z tym rozstrzygnięcie tej kwestii wykracza poza granice wykładni Trybunału Konstytucyjnego, co powinno skutkować odmową ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni.

3. Minister Obrony Narodowej, w piśmie z 3 marca 1997 r., zajął stanowisko, że przepis wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości, które uzasadniałyby wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny jego powszechnie obowiązującej wykładni.

Minister zwraca uwagę, że istotą unormowania przyjętego w art. 53 ustawy z 1993 r. było odtworzenie dotychczasowej podstawy wymiaru wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych według stawek uposażenia obowiązujących od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis ten nie stwarza natomiast podstaw do jednoczesnej zmiany zasad ustalania stawek uposażenia obowiązujących w dniu zwolnienia żołnierzy ze służby na te, które obowiązują od dnia wejścia w życie ustawy. Konieczne jest więc naliczanie wysługi lat tak jak to przewidywały przepisy w momencie zwalniania ze służby poszczególnych uprawnionych, a więc zaliczanie okresu czynnej służby wojskowej tylko tym, którzy zostali zwolnieni ze służby po 1 stycznia 1979 roku.

Minister powołał w tym zakresie wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r. (*II URN 6/96*) i wskazał, że rozwiązanie problemu może nastąpić tylko poprzez odpowiednią zmianę przepisów, w którym to kierunku resort podejmuje niezbędne starania.

II

Trybunał Konstytucyjny rozważył stanowisko Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej, iż przepis wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości, które uzasadniałyby ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przez Trybunał Konstytucyjny, a tym samym zachodzi podstawa do odmowy ustalenia tej wykładni przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego stanowiska. Możliwość odmowy ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustawy nie jest przewidziana wyraźnie ani w art. 33a ust. 1 przepisów konstytucyjnych ani w art. 5 i art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Choć Trybunał dopuścił w swej praktyce orzeczniczej, że w pewnych sytuacjach może nastąpić odmowa wykładni, to jednak w obowiązującym stanie prawnym trzeba te sytuacje traktować jako wyjątkowe. Odmowa ustalenia wykładni jest m.in. uzasadniona, gdy jej ustalenie musiałoby wprowadzić nowość normatywną do obowiązującego systemu prawa (sytuacja tzw. luki rzeczywistej), bądź gdy prowadziłoby ono do zawężenia "luzu" stosowania prawa, tworzonego przez normę o charakterze klauzuli generalnej (zob. *uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 1996 r.*, *W. 12/95*, OTK ZU Nr 2/1996, s. 159–160 i z *21 maja 1996 r.*, *W. 10/95*, OTK ZU Nr 3/1996,

s. 230). W rozpatrywanej tu sprawie nie zachodzi jednak żadna z tych sytuacji, ponieważ art. 53 ustawy z 10 grudnia 1993 r. nie ma charakteru klauzuli generalnej, a wątpliwości wynikające na tle jego sformułowań mogą być usunięte przy zastosowaniu metod właściwych procesowi wykładni.

Odmowa ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni może też nastąpić, gdy nie występują rozbieżności w sferze stosowania ustawy (*W. 10/95*, s. 229), a sam przepis nie nasuwa wątpliwości interpretacyjnych. Jak wskazano w uchwale z 26 listopada 1996 r. (*W. 4/96*, OTK ZU Nr 6/1996, s. 542), zasadę *clara non sunt interpretanda* należy w szczególności zastosować, gdy “w orzecznictwie sądowym uformowała się już jasna, zupełna i jednolita wykładnia jakiegoś przepisu ustawowego... w każdym razie, gdy interpretacja tego przepisu nie nasuwa zasadniczych problemów o charakterze konstytucyjnym”. W rozpatrywanej tu sprawie nie zachodzi jednak taka sytuacja, gdyż Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie wydobyl wątpliwości interpretacyjne, jakie powstają na tle art. 53 ust. 1 ustawy z 10 grudnia 1993 r. Nie ukształtowało się też jeszcze rozbudowane orzecznictwo sądowe, bo nie doszło jeszcze do wydania przez Sąd Najwyższy żadnego orzeczenia o sposobie zaliczania wysługi lat, a kilka wydanych już orzeczeń sądów apelacyjnych i wojewódzkich trudno uznać za ustabilizowaną już linię orzecniczą. W obecnym zaś stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw prawnych, by odmówić ustalenia wykładni w oparciu o argument, że istnieje droga stopniowego wyjaśnienia spornych kwestii w orzecznictwie sądowym (zob. *uchwała z 29 stycznia 1997 r.*, *W. 6/96*). Może to budzić uzasadnione wątpliwości i uzasadniać wnioski *de lege ferenda*, Trybunał Konstytucyjny jest jednak – tak jak każdy inny organ państwa – związany obowiązującym prawem i nie może zastępować ustawodawcy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że zachodzą podstawy do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin zastąpiła dawniejszą regulację z 1972 r. Jednym z celów nowej ustawy była “likwidacja tzw. starych portfeli emerytalnych... Wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe przyznane w systemie wojskowym przed dniem wejścia w życie ustawy byłyby przeliczone przy uwzględnieniu stawek uposażenia obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy” (*uzasadnienie sejmowej Komisji Obrony Narodowej do projektu ustawy*, druk nr 99 z 12 listopada 1992 r., ON-0-10-93, s. 1 i 3).

Dla osiągnięcia tego celu podstawowe znaczenie miały unormowania zawarte w art. 53 ust. 1 ustawy. Sprecyzowały one sposób i zasady, na jakich miała się dokonać likwidacja dysproporcji w wysokości wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych. Jako zasadę generalną przyjęto, że osobom, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługiwały emerytury bądź renty na podstawie przepisów dotychczasowych, ustala się na nowo, z urzędu, wysokość tych świadczeń. Odpowiednio pkt 1 omawianego przepisu wskazywał, że przysługujące dotychczas emerytury i renty stają się emeryturami i rentami w rozumieniu tej ustawy. Punkt 2 przewidywał, że “wysługa emerytalna żołnierzy zwolnionych ze służby do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy podlega zachowaniu i traktuje się ją jako okres służby...”. W tych ogólnych ramach dokonywać się miało przeliczenie dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych. Jako zasadę przyjęto, że podstawą tą przelicza się na aktualnie obowiązujące stawki uposażenia

żołnierzy. Tym samym “stawki uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby żołnierza zastępuje się stawkami uposażenia zasadniczego z dnia wejścia w życie ustawy” (art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a).

Dla waloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych i dla zlikwidowania w wojsku tzw. starego portfela nie zastosowano więc techniki waloryzacji (indeksacji) opartej na wzroście płac czy cen, a przyjęto prawną fikcję, że dawne uposażenia zasadnicze, które stanowią podstawę wymiaru emerytury bądź renty, wynosiły tyle, ile wynoszą uposażenia aktualne w początku 1994 r. Była to zupełnie odmienna technika od przyjętej w powszechnym systemie emerytalnym i – w swych założeniach generalnych – bardziej korzystna dla osób uprawnionych. Dopuszczalność odrębnego unormowania sytuacji wojskowych emerytów i rencistów nie została zakwestionowana w niniejszym postępowaniu i – stosownie do ogólnego domniemania zgodności ustaw z konstytucją – należy uznać, że ustawodawca działał tu w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej. Skoro jednak system zastosowany przez ustawę z 10 grudnia 1993 r. w sposób wyraźny odbiega od systemu powszechnego, to uzasadnione jest traktowanie go jako wyjątku, a tym samym przy jego wykładni należy stosować reguły rządzące interpretacją wyjątków.

Podstawą wymiaru świadczeń pieniężnych stają się – na gruncie art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. – stawki uposażenia z dnia wejścia w życie tej ustawy. Ustawa emerytalna nie określa oczywiście zasad ustalania tych stawek – w tym zakresie miarodajne są postanowienia ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 5, poz. 18 ze zmianami). W myśl art. 11 ust. 1 tej ustawy uposażenie zasadnicze żołnierza zawodowego obejmuje skumulowane: uposażenie według stopnia wojskowego oraz uposażenie według stanowiska służbowego. Stawki uposażenia zasadniczego winny być przy tym ustalone z uwzględnieniem wysługi lat (art. 11 ust. 2 pkt 1).

Tak ustalone uposażenie zasadnicze mnoży się przez wskaźnik wysokości dodatków (art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.c ustawy z 10 grudnia 1993 r.) i to daje podstawę do ustalenia stawki uposażenia obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy. Uregulowania dotyczące tego ostatecznego ustalenia nie są przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma więc powodu do ich szerszego rozważania. Zauważyć wszakże należy, że problemy ustalania wysokości dodatków dały już podstawę do sporów interpretacyjnych i to zakończonych autorytatywnymi wypowiedziami Sądu Najwyższego (*wyrok z 14 września 1995 r., II URN 38/95, OSN ZU IAPiUS 1996, Nr 7, poz. 104 i wyrok z 24 maja 1996 r., II URN 6/96, OSN ZU IAPiUS 1996, Nr 23, poz. 362*).

2. Problem interpretacyjny postawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do pytania, jakie okresy podlegają zaliczeniu dla ustalenia wysługi lat, którą ma się uwzględniać przy ustalaniu stawki uposażenia zasadniczego, mającej stanowić punkt wyjścia dla nowego określenia podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a ustawy z 10 grudnia 1993 r.

W tym zakresie podstawowe znaczenie ma data 1 stycznia 1979 r. Według przepisów obowiązujących przed tym dniem, do okresu wysługi nie zaliczało się m. in. okresu czynnej służby wojskowej w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia. Dopiero zarządzenie Ministra Obrony Narodowej nr 36/MON z dnia 30 grudnia 1978 r. (Dziennik Rozkazów MON Nr 14, poz. 70) nadało nowe brzmienie § 11 ust. 2 zarządzenia nr 41/MON z dnia 12 czerwca 1975 w sprawie wykonania ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dziennik Rozkazów MON Nr 9, poz. 62) i stwierdziło, że “do wysługi lat... zalicza się ponadto: 1) służbę w stopniu szeregowego, starszego szeregowego i podoficerskim oraz w charakterze podchorążego, kadeta lub elewa...”. Nowy stan prawny znalazł ostateczne

potwierdzenie w art. 5 pkt 7) ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 491). Dopiero na tej podstawie ukształtowała się obecna treść art. 12 ust. 1 ustawy o uposażeniu żołnierzy: “do wysługi lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego zalicza się czynną służbę wojskową”.

Trybunał Konstytucyjny nie ocenia legislacyjnej prawidłowości tych unormowań, choć nie może nie zauważyć, że – na tle dzisiejszych standardów państwa prawnego – nader wątpliwe było posłużenie się formą zarządzenia ministra dla dokonania istotnej zmiany w systemie obliczania wysługi lat. Zalegalizowanie tego stanu rzeczy na drodze ustawowej nastąpiło znacznie później. Niemniej należy przyjąć, że dla praktyki całego okresu po 1 stycznia 1979 r. oczywistym było zaliczenie czynnej służby wojskowej do wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu stawki uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych. W świetle zasady ochrony praw nabytych oczywistym jest więc, że przy przeliczaniu – na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. – dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych tym wojskowym emerytom i rencistom, którzy zostali zwolnieni z zawodowej służby wojskowej po 1 stycznia 1979 r., stawkę uposażenia zasadniczego według stopnia wojskowego ustala się z uwzględnieniem wysługi lat obejmującej także okres czynnej służby wojskowej.

Rozbieżności interpretacyjne pojawiają się natomiast w odniesieniu do okresu sprzed 1 stycznia 1979 r. Przed wejściem w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. stosowana była jednolita praktyka, że podstawę wymiaru emerytur i rent dla osób, które zostały zwolnione z zawodowej służby wojskowej ustalano w oparciu o wysługę lat, która nie uwzględniała okresu czynnej służby wojskowej. Tym samym utrzymywała się różnica sytuacji prawnej emerytów i rencistów w zależności od tego, czy zwolniono ich z zawodowej służby wojskowej przed czy po 1 stycznia 1979 r. Praktyka stosowania ustawy z 10 grudnia 1993 r. przez wojskowe organy emerytalno-rentowe nadal to zróżnicowanie utrzymała i na tym tle widzieć należy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a tej ustawy.

3. Trybunał Konstytucyjny uważa, że obecne sformułowanie art. 53 ust. 1 ustawy z 10 grudnia 1993 r. nie daje podstaw do uznania, że przy ustalaniu stawek uposażenia zasadniczego emerytów i rencistów zwolnionych z zawodowej służby wojskowej przed 1 stycznia 1979 r. należy przyjmować, że ich wysługa lat obejmuje także okres czynnej służby wojskowej.

Wykładania językowa przepisu zawartego w art. 53 ust. 1 pkt 3 lit.a nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy wysługę lat należy ustalać według stanu prawnego z dnia zwolnienia osoby uprawnionej z zawodowej służby wojskowej czy też według stanu prawnego z dnia wejścia w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. Przepis ten posługuje się bowiem tylko ogólnymi kategoriami “uposażenia” i “uposażenia zasadniczego”, zaś szczegółową treść tych kategorii należy wyprowadzić z innych przepisów. Oznacza to konieczność sięgnięcia do wykładni systemowej.

W tym zakresie ustawa z 10 grudnia 1993 r. odsyła (art. 3 ust. 1 pkt 7) określenie pojęcia “uposażenia” do przepisów o uposażeniu żołnierzy, a więc do powoływanej już ustawy z 17 grudnia 1974 r. Z tego odesłania Rzecznik Praw Obywatelskich wyprowadza konieczność stosowania art. 12 ust. 1 ustawy z 1974 r. do kalkulacji wszystkich uposażeń zasadniczych, a więc do powszechnego zaliczania okresu czynnej służby wojskowej do wysługi lat. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że reguły wykładni systemowej nakazują najpierw sięgnięcie do innych postanowień ustawy z 10 grudnia 1993 r. i rozważenie, czy nie wynika z nich przesądzenie analizowanego tu problemu.

Poważnych wskazówek w tym zakresie dostarczają inne postanowienia zawarte w art. 53 ust. 1, zwłaszcza jego pkt. 2 oraz pkt. 3 lit.b i c. Przepisy pkt. 3 lit.b i c dotyczą sposobu przeliczania dodatków o charakterze stałym oraz nagrody rocznej lub premii dla celów ustalenia nowej podstawy wymiaru świadczeń. W sposób niesporny przyjmuje się przy tym, że podstawą tych obliczeń mają być te dodatki, które przysługiwały w dniu zwolnienia ze służby. Tak też rozumie to Sąd Najwyższy, gdy mówi o dodatkach przysługujących w ostatnim miesiącu służby (*wyrok z 14 września 1995 r., II URN 38/95*) lub o dodatkach, które przysługiwały żołnierzowi z mocy przepisów w dniu zwolnienia ze służby (*wyrok z 24 maja 1996 r., II URN 6/96*). Ewolucja przepisów o rodzajach dodatków i sposobach ich obliczania, która nastąpiła po dniu zwolnienia ze służby nie ma z tego punktu widzenia znaczenia.

Z kolei pkt 2 omawianego przepisu wyraźnie przewiduje, że “wysługa emerytalna żołnierzy zwolnionych ze służby do dnia poprzedzającego wejście w życie ustawy podlega zachowaniu...”. Przepis ten ma dwojakie znaczenie. Z jednej strony jest to regulacja gwarancyjna chroniąca prawa nabyte na podstawie przepisów poprzednich. Z drugiej strony jest to jednak zarazem też wskazanie, że dla określenia wysługi emerytalnej miarodajny jest wcześniejszy stan prawny i nie ma podstaw, by wysługę emerytalną ustalać na nowo, stosownie do przepisów obowiązujących w chwili wejścia w życie ustawy z 10 grudnia 1993 r. Nie dostarcza to jeszcze jednoznacznego rozwiązania problemu będącego przedmiotem niniejszej wykładni. Trafnie zwraca bowiem uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, że pojęcia wysługi emerytalnej i wysługi lat nie pokrywają się i mają różny zakres znaczeniowy. Za uzasadnione można jednak uznać stwierdzenie, że 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. Innymi słowy 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.

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy wskazując w tezie wyroku z 14 maja 1996 (*II URN 6/96*), iż: “zasadą przyjętą w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. (...) jest odtwarzanie wysokości świadczenia z uwzględnieniem składników uposażenia żołnierza, które przysługiwały mu z mocy przepisów w dniu zwolnienia ze służby”. Choć wyrok ten nie dotyczył sposobu zaliczania wysługi lat, to jednak jego tezę sformułowano w na tyle szeroki sposób, że odnosi się ona do całego pkt. 3 omawianego przepisu, pośrednio rzutuje też więc na interpretację unormowań zawartych pod lit.a owego punktu 3. W tym samym kierunku idą, nieliczne dotąd, wypowiedzi sądów powszechnych, które podejmowały już zarówno kwestie wysługi emerytalnej jak też wysługi lat (zob. *wyrok SW w Gdańsku z 24 listopada 1994 r., VIII U 2466/94*, niepublikowany; *wyrok SA w Gdańsku z 10 stycznia 1995 r. i postanowienie z 16 kwietnia 1996, Aur 1159/94*, niepublikowane; *wyrok SA w Warszawie z 29 marca 1995 r., III Aur 151/95*, niepublikowany). Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw, by kwestionować to orzecznictwo i odrzucać wykładnię art. 53 ust. 1 pkt 3 przyjętą przez sądy o szczególnych kwalifikacjach do jej formułowania.

Analiza postanowień zawartych pod lit. a w przepisie art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. prowadzi do wniosku, że nie zwierają one żadnego wskazania, by ustawodawca przewidywał odejście właśnie w tych postanowieniach od ogólnej zasady, że cały ten przepis przyjmuje za punkt wyjścia taki kształt uposażenia, jaki powstał w momencie zwolnienia żołnierza ze służby. W braku zaś takich wyraźnych wskazań należy przyjąć, że unormowanie będące przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozumieć tak samo jak pozostałe składniki przepisu, w którym je zawarto. Nie ma

więc podstaw systemowych, by unormowaniu temu przyznawać treść materialną, a nie tylko techniczną. Jeżeli zatem chodzi o osoby zwolnione ze służby przed 1 stycznia 1979 r., to stawki ich uposażenia zasadniczego przelicza się w oparciu o składniki tego uposażenia przewidziane w dawniejszym stanie prawnym i nie ma podstaw, by zaliczać im okres czynnej służby wojskowej do wysługi lat.

Trybunał Konstytucyjny pragnie raz jeszcze podkreślić, że cała regulacja zawarta w art. 53 ust. 1 ma charakter wyjątku od ogólnych zasad aktualizacji emerytur i rent. Należy ją interpretować stosownie do reguł wykładni wyjątków, a więc dopuszczać odstępstwo od zasad systemu powszechnego tylko tam, gdzie wynika to wyraźnie z obowiązujących przepisów. Zasadą generalną jest zaś przyjmowanie za punkt wyjścia obliczania emerytur i rent podstawy istniejącej w dacie przejścia na emeryturę (rentę) i wyliczonej w oparciu o stan prawny z tej daty. W braku wyraźnego odmiennego unormowania w art. 53 ust. 1 ustawy z 1993 r. nie ma więc podstaw, by przyjmować, że także w tym zakresie ustawodawca pragnął odstąpić od zasad ogólnych. Zauważyć też należy, że zaliczanie okresu czynnej służby wojskowej do wysługi lat, która wpływa na kalkulację wynagrodzenia za pracę, nie jest rozwiązaniem powszechnie przyjętym. Okres czynnej służby wojskowej – jako tzw. okres bezskładkowy – jest wprawdzie powszechnie brany pod uwagę w sprawach emerytalnych przy ustalaniu okresu zatrudnienia, ale jest to tylko kolejne wskazanie, że czym innym jest wysługa emerytalna, a czym innym wysługa lat związana z ustalaniem wysokości uposażenia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na fakt, że ubezpieczenia społeczne charakteryzują się dynamiką rozwojową. Stosownie do rozwoju rozwiązań instytucjonalnych w tej dziedzinie oraz możliwości budżetowych państwa ustawodawca – w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej – przyjmuje unormowania prawne uznawane przez niego w danym okresie za optymalne (zob. m.in. *orzeczenia z 22 sierpnia 1990 r., K. 7/90, OTK w 1990 r., s. 51 i n.; z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK w 1995 r., cz. I., s. 72 i n.; z 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 272*). Rozwój unormowań prawnych ma jednak zawsze charakter stopniowy. Tak też należy postrzegać rozwiązania ustawy z 10 grudnia 1993 r. Ustawodawca, kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej, zlikwidował tzw. stare portfele żołnierzy zawodowych. Nie oznacza to jednak, że ustawa ta przyjęła zasadę wyrównania wszystkim uprawnionym wszystkich dysproporcji. Ocena tempa, sposobu i zakresu wyrównywania tych dysproporcji jest rzeczą ustawodawcy, który nie może przy tym nie brać pod uwagę zarówno sytuacji budżetu państwa, jak i sytuacji podatników, którzy budżet ten zasilają dochodami. Trybunał Konstytucyjny nie może zastępować ustawodawcy i wydobywać z postanowień ustawowych, takich treści, których ani wykładnia językowa ani wykładnia systemowa nie pozwala z nich wydobyć. Uznać więc należy, że ustawodawca likwidując podstawowe dysproporcje między emeryturami wojskowymi nie doprowadził swego dzieła do końca i pozostawił rozbieżność sytuacji prawnej osób zwolnionych ze służby przez i po 1 stycznia 1979 r. Zdawano sobie z tego sprawę przy uchwalaniu ustawy (zob. *wypowiedź posła J. Pawlickiego na 6 posiedzeniu Sejmu 9 grudnia 1993 r., s. 119*) i zwraca też na to uwagę Minister Obrony Narodowej zapowiadając podjęcie stosownych prac legislacyjnych. Nie jest to jednak przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ w niniejszym postępowaniu ustala on tylko znaczenie obowiązujących unormowań ustawowych, a nie jest powołany do wypowiedzania się o trafności czy konstytucyjności tych unormowań (zob. *uchwała z 18 września 1990 r., W. 4/89, OTK w 1990 r., s. 185*).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię jak w sentencji.

