

WYROK*
z dnia 21 czerwca 2000 r.
Sygn. K. 2/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 czerwca 2000 r. na rozprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego, w sprawie zgodności:

art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 13, poz. 68 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681) w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 13, poz. 68;

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 52, poz. 631 z 2000 r.

zm.: z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 36, poz. 206; z 1991 r. Nr 104, poz. 450; z 1992 r. Nr 21, poz. 84; z 1993 r. Nr 129, poz. 602; z 1994 r. Nr 10, poz. 37; z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 138, poz. 681; z 1996 r. Nr 136, poz. 636; z 1997 r. Nr 28, poz. 153; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1118) **w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681) nie jest niezgodny z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie:

I

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 13, poz. 68 ze zm.; dalej: zaskarżona ustawa), w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681) w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania – z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy podstawę wymiaru renty inwalidzkiej wojennej stanowi kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, obowiązująca w dniu jej przyznania. Wnioskodawca wskazał, że w myśl tegoż art. 11 ust. 1 ustalana jest również podstawa wymiaru renty inwalidzkiej wojskowej oraz podstawa wymiaru renty rodzinnej po inwalidzie wojennym lub wojskowym.

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

Zdaniem wnioskodawcy przyjęte odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych (od 1 września 1998 r. od kwoty bazowej równej 98% przeciętnej płacy) oraz podwyższania – w ramach waloryzacji – podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych w oparciu o wzrost kosztów utrzymania doprowadziły do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidzkich wojennych i wojskowych. Zjawisko to ma charakter narastający i powoduje, że inwalidzi wojenni *sensu stricto* (grupa ok. 28 tys. osób spośród 113 tys. świadczeniobiorców z ustawy), tj. uznani za takich z powodu zranień i kontuzji w czasie wojny, a przede wszystkim z okresu walki zbrojnej w latach 1939-1945, o największym stopniu niepełnosprawności mają obecnie najniższą podstawę wymiaru rent.

Wnioskodawca podnosi, że świadczenia rentowe inwalidy wojennego oraz inwalidy wojskowego z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową mają charakter kompensacyjny. Inwalidztwo stanowi podstawową przesłankę prawa do świadczeń rentowych z ustawy. W myśl art. 10 zaskarżonej ustawy wysokość renty inwalidy wojennego zależy od stopnia niezdolności do pracy, ustalonego na zasadach obowiązujących w systemie ubezpieczenia pracowniczego (art. 9 tejże ustawy). Inwalidztwo pozostające w związku ze służbą wojskową stanowi kwalifikowaną postać inwalidztwa wojskowego, dającą podstawę do korzystniejszych świadczeń. Renty wojenne i wojskowe w związku ze służbą traktowane są jednakowo, a ich wysokość zależy od stopnia niezdolności do pracy (100% podstawy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i 75% dla osób częściowo niezdolnych do pracy). Wysokość renty inwalidzkiej wojskowej bez związku ze służbą wynosi odpowiednio 80% i 60% podstawy.

Charakter kompensacyjny świadczeń rentowych inwalidy wojennego i wojskowego potwierdza analiza unormowań, dotyczących zasad zawieszalności tych świadczeń z powodu osiągnięcia zarobków oraz łączenia prawa do renty z prawem do emerytury. Unormowania te stanowią istotne odstępstwo od stosowanych w pracowniczym ubezpieczeniu emerytalno-rentowym zasad “jednej renty” oraz redukcji lub zawieszenia prawa do świadczenia w związku z pracą zarobkową. W praktyce większość inwalidów wojennych, która zachowała częściową zdolność do pracy, wypracowała sobie prawo do emerytury i renta inwalidzka wojenna stanowi dla tych osób dodatkowe świadczenie ubezpieczeniowe, rekompensujące utratę zdolności do pracy. Obecnie obowiązująca ustawa zmieniła charakter rent inwalidzkich wojennych przekształcając je ze świadczenia o charakterze alimentacyjnym w świadczenie o charakterze odszkodowawczym.

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

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

Zdaniem wnioskodawcy skutkiem tych unormowań jest to, że prawo do wyższych świadczeń uzyskują głównie osoby na podstawie rozszerzonego ostatnio katalogu sytuacji, w których doznane uszkodzenie zdrowia (lub utrata życia) może być zakwalifikowane jako "wojenne". Dotyczy to w szczególności osób, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U. Nr 142, poz. 950 ze zm.). Przepis ten bowiem przyznaje to prawo osobom, które zostały uznane za niezdolne do pracy (w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników) w następstwie zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób powstałych w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i 4 ust. 1 ustawy kombatanckiej, jeżeli pobyt ten był wynikiem działalności kombatanckiej lub równorzędnej. Relatywnie niższe świadczenie rentowe otrzymują natomiast osoby, które prawo do świadczeń nabyły przed 1996 r.

Wnioskodawca stwierdził, że charakter kompensacyjny świadczenia rentowego z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych wymaga jednakowego

traktowania osób o tym samym stopniu niezdolności do pracy. Dalszą cechą istotną (relewantną) jest związek powstałego inwalidztwa ze służbą wojskową, ale ma to znaczenie dla kształtowania wysokości rent inwalidów wojskowych z preferencją dla inwalidztwa powstałego w związku ze służbą.

Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących te dwie cechy relewantne może nastąpić tylko wyjątkowo i tylko wtedy, gdyby znajdowało to uzasadnienie w innych, chronionych przez konstytucję wartościach. Zróżnicowanie w prawie do renty jednolitej pod względem stopnia niezdolności do pracy grupy inwalidów wojennych i wojskowych, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą wojskową, polegające na uzależnieniu wysokości świadczenia od daty przyznania, dokonane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy nie wskazuje, aby zróżnicowanie to miało uzasadniony (usprawiedliwiony) charakter.

Wynikające z tego przepisu zróżnicowanie jest – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – naruszeniem zasady równości wyartykułowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem wnioskodawcy przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy rozstrzygnięcie, uzależniające podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od poziomu kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia) obowiązującego w dniu przyznania świadczenia, przez to, że nie stanowi kryterium sprawiedliwego różnicowania uprawnień inwalidów wojennych i wojskowych (o tym samym stopniu niezdolności do pracy) do tego świadczenia, jest także niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Konkludując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdza, że sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej zróżnicowanie poziomu renty inwalidy wojennego i wojskowego w zależności od daty przyznania tego świadczenia powoduje, że art. 11 ust. 1 ustawy jest również niezgodny z art. 19 Konstytucji RP.

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

2. Prokurator Generalny ustosunkowując się do wniosku stwierdził, że przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.), w zakresie dotyczącym inwalidów wojennych, jest niezgodny z art. 2 i 32 ust. 1, oraz nie jest niezgodny z art. 19 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny dokonał analizy kolejnych zmian art. 11 zaskarżonej ustawy. Treść art. 11 ust. 1, ustalona ustawą z dnia 27 października 1991 r. o waloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450), miała brzmienie: “Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej stanowi 100% kwoty przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa w ust. 2, w zaokrągleniu do pełnego tysiąca złotych”, zaś ust. 2, w brzmieniu ustalonym ustawą z 10 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (Dz.U. Nr 129, poz. 602), już nieobowiązujący, stwierdzał, że “Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej ustala się od kwoty stanowiącej podstawę waloryzacji na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Podwyższenie kwot podstawy wymiaru renty inwalidzkiej następuje od miesiąca, w którym jest przeprowadzona waloryzacja”.

Wskazaną we wniosku ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681) nadano zarówno ust. 1, jak i ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin następujące nowe brzmienie:

“1. Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej w dniu jej przyznania stanowi kwota bazowa służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

2. Podstawa wymiaru renty inwalidzkiej ulega podwyższeniu na zasadach i w terminach określonych dla emerytur i rent przysługujących na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin”.

Porównanie treści tego przepisu, sprzed jego ostatniej zmiany, z jego obecną treścią, prowadzi do wniosku, że wprowadzono w nim istotną zmianę co do podstawy ustalenia renty inwalidom wojennym i wojskowym oraz ich rodzinom. Uprzednio podstawę tę stanowiło 100% kwoty przeciętnego wynagrodzenia, a obecnie podstawę wymiaru renty inwalidzie wojennemu stanowi kwota bazowa służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, obowiązująca w dacie przyznania renty.

Aktualnie, system prawny w zakresie emerytalno-rentowym od 1 stycznia 1999 r. uległ zasadniczym zmianom wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118).

Ta ostatnia ustawa, przepisem art. 195 pkt 5, uchyliła ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, do której odwołuje się zaskarżony przepis w zakresie ustalania kwoty bazowej świadczeń rentowych dla inwalidów wojennych i wojskowych. Zarazem jednak jej art. 192 stwierdza, że “Ilekcroć przepisy odsyłają do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, należy przez to rozumieć odesłanie do przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

Prokurator Generalny analizując kwotę bazową, do której odwołuje się zaskarżony przepis – na tle art. 7 ust. 9 uchylonej ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent o zasadach ustalania emerytur i rent oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) – oraz art. 19 obecnie obowiązującej ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dochodzi do wniosku, że nie są to wprost tożsame unormowania, i w związku z tym wysuwa wątpliwość, czy zaskarżony przepis może być przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego co do jego konstytucyjności.

Prokurator Generalny wskazuje także na wątpliwość co do zakresu zaskarżenia art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych. Ustawa ta, poza podstawowym art. 11 zawierającym określenie podstawy wymiaru renty inwalidom wojennym, przenosi wyrażone w nim zasady na uprawnienia rodzin po zmarłym inwalidzie wojennym (art. 25 ust. 2), na uprawnienia inwalidów wojskowych (art. 37) oraz na uprawnienia rodzin zmarłych żołnierzy i inwalidów wojennych (art. 46). Odwołanie do art. 11 zawiera także art. 54 ustawy. Z analizy tych przepisów wynika, że ich adresaci nie znajdują się w sytuacji relewantnej, w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Prokuratora Generalnego zarówno *petitum* wniosku, jak i jego uzasadnienie sprowadzają się, w istocie, do oceny konstytucyjności art. 11 ust. 1 ustawy tylko w stosunku do inwalidów wojennych. Świadczy o tym powołanie we wniosku, jako naruszonego, przepisu art. 19 Konstytucji RP. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego zarzut sformułowany we wniosku nie daje podstaw do rozszerzającego traktowania przedmiotu zaskarżenia, co do niekonstytucyjności przepisu art. 11 ust. 1 ustawy, występującego we wszystkich przytoczonych wyżej przepisach

ustawy i z tych powodów, merytoryczne stanowisko dotyczy oceny konstytucyjności art. 11 ust. 1 ustawy w odniesieniu do inwalidów wojennych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis wprowadzony został w życie w okresie, gdy waloryzacja emerytur i rent powiązana była z systemem płacowym. Wzrost płac jednolicie przekładał się na odpowiednią waloryzację tych świadczeń. Zmiana tego systemu waloryzacji emerytur i rent na system kosztowy (cenowy), spowodowała waloryzację tych świadczeń poprzez uwzględnienie stopnia inflacji w roku poprzednim oraz przyjętą ich podwyżkę ponad inflację. Rozwiązanie to, w połączeniu z coroczną podwyżką procentową kwoty bazowej, powodowało stopniowe zróżnicowanie świadczeń inwalidzkich, w zależności od daty ich przyznania. Takie działanie zaskarżonego przepisu, w połączeniu z zasadą corocznej waloryzacji kwoty bazowej, doprowadziło – jak uzasadnił wnioskodawca – do istotnego zróżnicowania omawianych świadczeń rentowych, w zależności o daty ich przyznania. Stan zróżnicowania w szczególności pogłębiło wprowadzenie do ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity z 1997 r. Dz.U Nr 142, poz. 950 ze zm.) uprawnień do rent wojennych nowej grupie osób, tj. osobom będącym ofiarami represji wojennych i okresu powojennego – art. 12. W przeciwieństwie do występującego zróżnicowania emerytur, na tle ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, wymiar renty inwalidzie wojennemu miał charakter szczególny, o cechach alimentacyjnych, który w wyniku dokonanych zmian stał się systemem o charakterze kompensacyjnym (odszkodowawczym). Wprowadzona do art. 11 ust. 1 ustawy zasada ustalania renty inwalidzkiej zniekształca jednolity cel tych świadczeń, zróżnicowany tylko stopniem inwalidztwa. Cechami relewantnymi dla tej grupy osób nie jest bowiem data ustalenia świadczeń rentowych, a tylko inwalidztwo powstałe w okolicznościach określonych w ustawie. W sprawie nie występują okoliczności które uzasadniałyby zróżnicowanie tej grupy osób, tym bardziej na niekorzyść tych, których inwalidztwo wiąże się z działaniami wojennymi.

Zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest natomiast przesłanek do przyjęcia sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 19 Konstytucji RP. Przepis konstytucyjny gwarantuje specjalną opiekę wobec weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych, co nie znaczy, że zaskarżony przepis sprzeciwia się tej zasadzie. Przeciwnie, zarówno ten przepis, jak i cała ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych

oraz ich rodzin, rozpatrywana całościowo, nasycona jest rozwiązaniami prawnymi mającymi na celu realizację wymienionego przepisu Konstytucji RP.

3. Minister Pracy i Polityki Społecznej ustosunkowując się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie podzielił poglądu, że przepis art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy jest sprzeczny z art. 2, 19 i 32 konstytucji.

Zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej rozwiązanie przyjęte w tym przepisie – podstawą wymiaru renty inwalidzkiej w dniu jej przyznania stanowi kwota bazowa służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury lub renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin – podyktowane zostało przede wszystkim respektowaniem zasady jednakowego traktowania wszystkich osób ubiegających się po raz pierwszy o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

W ten sposób – w zakresie ustalania podstawy wymiaru rent inwalidzkich – równo zostały potraktowane wszystkie osoby niezdolne do pracy, bez względu na przyczynę powstania tej niezdolności.

Za przyjęciem stosowania powszechnych zasad do ustalania wysokości rent wojennych przemawiał również fakt, że wiele osób ubiegających się o te renty, dopiero w ostatnich latach uzyskało do nich uprawnienia (represjonowani z przyczyn politycznych, narodowościowych, religijnych, zesłani i deportowani do ZSRR, ofiary grudnia 1970 r. itp.).

Przybliżając pojęcie “kwoty bazowej” Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że w 1992 r. wpływy ze składek pokrywały niewiele ponad 80% wydatków na świadczenia z perspektywą dalszego zwiększenia tych niedoborów w latach następnych. W tej sytuacji, z konieczności, w ustawie budżetowej na 1993 r. przyjęto regulacje zmniejszające dynamikę wzrostu wypłat. Wyraziło się to obniżeniem wysokości kwoty bazowej z 100% do 91% średniego wynagrodzenia.

W wyniku tych działań emerytury i renty w 1993 r. wzrosły o około 10% wolniej niż wynagrodzenia. następnie w czerwcu 1994 r. podniesiono wskaźnik kwoty bazowej z 91% do 93%. Do września 1996 r. wszystkie emerytury i renty były ustalane od kwoty bazowej odpowiadającej 93% średniego wynagrodzenia.

Obniżenie ustawą budżetową tzw. kwoty bazowej, służącej zarówno do obliczania jak i waloryzowania świadczeń, zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z 10 stycznia 1995 r. (*sygn. akt K. 16/93*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 1).

W wykonaniu tego orzeczenia, ustawą z dnia 6 września 1995 r. o zmianie ustawy z (17 października 1991 r.) o rewaloryzacji emerytur i rent... (Dz.U. Nr 95, poz. 473), wprowadzono zasadę podwyższania w każdym terminie waloryzacji świadczeń o jeden punkt procentowy wskaźnika kwoty bazowej, aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia. Zgodnie z postanowieniami ustawy, wskaźnik wysokości kwoty bazowej od 1 września 1996 r. wynosił 94% przeciętnego wynagrodzenia, od 1 marca 1997 r. – 95%, od 1 września 1997 r. – 96%, od 1 marca 1998 r. – 97%, od 1 września 1998 r. – 98% przeciętnego wynagrodzenia. Wreszcie na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) od 1 stycznia 1999 r. wskaźnik wysokości kwoty bazowej został podwyższony do 100% przeciętnego wynagrodzenia.

Jednocześnie począwszy od 1996 r. kwota bazowa służy wyłącznie do obliczania emerytur i rent nowoprzyznanych, ponieważ stosowany do 1995 r. mechanizm waloryzacji płacowej świadczeń oparty na kwocie bazowej został zastąpiony waloryzacją wskaźnikiem zależnym od wzrostu kosztów utrzymania.

Zaskarżona ustawa, w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także szereg innych przepisów – w granicach posiadanych środków – realizuje zawarte w art. 19 konstytucji zobowiązanie do “otaczania szczególną opieką socjalną weteranów walki o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”.

Katalog szczegółowych uprawnień inwalidów wojennych, wyróżniających ich spośród innych grup społecznych pobierających renty, jest szeroki i obejmuje:

- renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznawane bez względu na staż pracy według preferowanego wymiaru (100% podstawy wymiaru dla całkowicie niezdolnych do pracy lub 75% tej podstawy dla częściowo niezdolnych do pracy),
- dodatki kombatanckie,
- możliwość jednoczesnego pobierania emerytury i połowy renty (lub na odwrót),
- ryczałt energetyczny,
- możliwość “dorabiania” do renty bez ograniczeń,
- ulgi w transporcie kolejowym i autobusowym,
- zwolnienie z opłat RTV,
- obniżenie kosztów korzystania z telefonów,
- zwolnienie rent z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 150% dodatku pielęgnacyjnego dla niezdolnych do samodzielnej egzystencji,

- szczególną pomoc w razie choroby lub wypadków losowych finansowaną przez Fundusz Kombatantów (np. na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, opłacanie usług opiekuńczych),
- pierwszeństwo do środowiskowej opieki socjalnej, uzyskania miejsca w domach pomocy społecznej,
- bezpłatne leczenie sanatoryjne (bez zakwaterowania i wyżywienia),
- bezpłatne zaopatrzenie w leki podstawowe i uzupełniające (według wykazu Ministerstwa Zdrowia).

Nie stosowanie zasad powszechnych do ustalania podstawy wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy przyznawanych na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych oznaczałoby – zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej – wprowadzenie do systemu szczególnych uprawnień dla inwalidów wojennych kolejnej preferencji, trudnej do udźwignięcia przez budżet państwa, przy powszechnie znanej kondycji tego budżetu. Mimo iż przy wymierzaniu wszystkich rent z tytułu niezdolności do pracy stosuje się jednakową kwotę bazową, to poprzez preferencyjny wymiar rent inwalidzkich wojennych i ich nieopodatkowanie z jednej strony, a z drugiej strony poprzez wydłużenie okresu, z którego zarobki przyjmuje się do podstawy wymiaru renty pracowniczej, nadal renta inwalidy wojennego przyznana w tym samym okresie jest wyższa niż renta pracownicza, a więc zachowała swój preferencyjny charakter.

Na zakończenie Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że ewentualne koszty przywrócenia poprzedniego brzmienia art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy, w warunkach 2000 r., wynosiłyby około 80 mln zł.

W nawiązaniu do powyższego stanowiska Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 19 czerwca 2000 r. wskazał, że ustalenie podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych w sposób odmienny niż dla inwalidów, których inwalidztwo nie pozostaje w związku przyczynowym z działaniami wojennymi lub służbą wojskową może spowodować roszczenia o ujednoczenie zasad wymierzania tych rent. Stwierdził też, że przywrócenie wszystkim świadczeniobiorcom kwoty bazowej na poziomie 100% pogłębiłoby jeszcze bardziej występujące dysproporcje między wysokością świadczeń przyznanych dawniej a wysokością świadczeń nowo przyznanych na ich niekorzyść, bowiem świadczenia nowo przyznane – z uwagi na wydłużenie okresu z którego zarobki są przyjmowane do obliczania reszty – są od 1994 r., niższe. W indywidualnych przypadkach mogą wystąpić relacje

odwrotne, jednak w dominującej liczbie przypadków świadczenia nowo przyznane w wymiarze przeciętnym są niższe od przyznanych dawniej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że skutek finansowy tej operacji w warunkach roku 2000 wyniósłby 4,6 mld zł.

4. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w pisemnym stanowisku stwierdził, że kwestionowany przepis modyfikuje system emerytalno-rentowy i – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – że ustawodawcy przysługuje możliwość modyfikowania istniejących regulacji emerytalno-rentowych, a zmiany nie zawsze muszą iść w kierunku korzystnym dla ich adresatów.

Zdaniem Sejmu RP przedmiot regulacji będący treścią wniosku mieści się w kategorii zabezpieczenia społecznego. Kwestie te unormowane są w art. 67 ust. 1 konstytucji. Przepis ten stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Jest to przepis objęty rozdziałem II konstytucji obejmującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Regulacje tego rozdziału charakteryzują się tym, że według kryterium metody ochrony, zawierają prawa, które mogą być egzekwowane bezpośrednio na podstawie konstytucji i uzupełniająco w oparciu o ustawy oraz na prawa, które mogą być dochodzone wyłącznie w granicach określonych w ustawie.

Materia zawarta we wniosku mieści się w kategorii praw obywateli do zabezpieczenia społecznego, które nie są objęte przepisami konstytucyjnymi lecz ustawowymi.

Sejm RP podkreśla, że wprowadzona zmiana utrzymuje występujące rozróżnienie dotyczące poziomu świadczenia na korzyść renty inwalidzkiej dla inwalidy wojennego w stosunku do renty przyznanej w systemie powszechnym, a jedynie oznacza, że sposób ustalania podstawy wymiaru renty inwalidzkiej dla inwalidy wojennego jest od 1 stycznia 1996 r. identyczny z obowiązującym w powszechnym systemie emerytalno-rentowym. Powoduje to, że w tym zakresie wszystkie osoby które są lub staną się inwalidami, bez względu na tytuł prawny do tego inwalidztwa, są i będą pod tym względem równe.

Konkludując powyższe Marszałek Sejmu RP wniósł o stwierdzenie zgodności art. 11 ust. 1 zaskarżonej ustawy z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji RP.

II

Na rozprawie 21 czerwca 2000 r. przedstawiciel wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawiciele uczestników postępowania: Sejmu, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie, z tym, że przedstawiciel Sejmu pozostawił uznaniu Trybunału Konstytucyjnego ocenę zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i 32 konstytucji.

III

Zdaniem wnioskodawcy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 13, poz. 68 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 138, poz. 681) jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania.

Zaskarżony przepis ma charakter przepisu odsyłającego o następującej treści “podstawę wymiaru renty inwalidzkiej w dniu jej przyznania stanowi kwota bazowa służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin”. Przepis ten stwierdza jedynie, iż w dniu przyznania renty należy przyjąć podstawę jej wymiaru określoną w innej ustawie. Wnioskodawca nie skonkretyzował elementów treści tego przepisu, które uważa za niekonstytucyjne. Zawarte w nim sformułowanie “podstawa wymiaru renty w dniu jej przyznania” ustala jedynie, iż w dniu przyznania renty przyjmuje się podstawę jej wymiaru. Ten element treści zaskarżonego przepisu nie kwalifikuje się do oceny z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Nie sposób bowiem uznać, iż w dniu przyznania renty nie należy przyjąć jakiegóż podstawy jej wymiaru. Drugi element treści tego przepisu nie określa wprost podstawy wymiaru renty, a odsyła do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, określających kwotę bazową służącą do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty. Także więc ten element treści zaskarżonego przepisu nie zawiera postanowienia objętego *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego przeciwko zakresowi tego przepisu, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania. Treść merytoryczną zawiera dopiero przepis ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych, określający kwotę bazową służącą do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty. Ustawa ta zastąpiła ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Analiza zaskarżonego przepisu wskazuje, że nie jest możliwe wyodrębnienie w nim zakresu, w jakim przepis ten uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania. Należy wobec tego przyjąć, iż przepis ten został zaskarżony w całości, a wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich zmierza do uchylenia tego przepisu.

Wcześniejsza ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (Dz.U. Nr 129, poz. 602) nadała art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych następujące brzmienie “Podstawę wymiaru renty inwalidzkiej ustala się od kwoty stanowiącej podstawę waloryzacji na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.” Analiza porównawcza treści obydwu tych przepisów wskazuje, że zaskarżony przepis nie wprowadził zmian merytorycznych, a jedynie w innym ujęciu słownym odsyła do tej samej regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Podstawę waloryzacji w myśl tych przepisów stanowiła bowiem właśnie kwota bazowa.

Ta sama ustawa artykułem 4 pkt 4 nadała artykułowi 17 ust. 2 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw następujące brzmienie “Ustalenie wysokości zwaloryzowanej emerytury i renty następuje przez jej obliczenie od kwoty wynoszącej od dnia 1 stycznia 1994 r. – 91% przeciętnego wynagrodzenia, a od terminu drugiej waloryzacji – co najmniej 93% tego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym termin waloryzacji przy zastosowaniu wskaźnika wysokości świadczenia.

Ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 95, poz. 473) wprowadzono do art. 17 ustawy z 17 października 1991 r. rewaloryzacji emerytur i rent ustęp 3 w brzmieniu “procentowy wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia o którym mowa w ust. 2, ulega podwyższeniu o jeden punkt procentowy w terminie każdej kolejnej waloryzacji aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia.” Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1996 r.

Wzrost o jeden punkt procentowy w każdym terminie waloryzacji kwoty bazowej oznaczał, iż waloryzacja świadczeń uwzględniałaby nie tylko spadek ich wartości w stosunku do średniego wynagrodzenia, ale także wzrost wskaźnika wymiaru świadczeń aktualnie przyznawanych. W konsekwencji tego świadczenia wcześniej przyznane miały być przeliczane według tych samych zasad, co nowo przyznawane świadczenia. Zastąpienie od

1996 r., waloryzacji przeprowadzanej według dotychczasowych zasad tak zwanej waloryzacji, wynagrodzeniowej waloryzacją o wskaźnik wzrostu cen artykułów konsumpcyjnych tak zwaną waloryzacją cenową spowodowało, że dalsze wzrosty kwoty bazowej o kolejne punkty procentowe, aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia nie wpłynęły na wysokość wcześniej przyznanych emerytur i rent. Mechanizm waloryzacji cenowej został wprowadzony na 1996 r. ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 636). Podobnie w obecnie obowiązującym stanie prawnym, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118) emerytury i renty podlegają waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Kwota bazowa wynosi zaś zgodnie z art. 19 tej ustawy 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich akcentuje, że przeprowadzona od 1 stycznia 1996 r. zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent doprowadziła do rozwarstwienia podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych. Zastąpienie waloryzacji wynagrodzeniowej waloryzacją cenową było już jednak przedmiotem dwukrotnej oceny Trybunału Konstytucyjnego – w ramach kontroli prewencyjnej ustawy z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent oraz w ramach kontroli następczej tej ustawy. W orzeczeniu z 20 listopada 1995 r. (*sygn. akt K. 23/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33) wydanym w ramach kontroli prewencyjnej Trybunał Konstytucyjny uznał jako dopuszczalną konstytucyjnie zamianę waloryzacji wynagrodzeniowej na cenową. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jakkolwiek waloryzacja cenowa jest mniej korzystna dla emerytów i rencistów, niż waloryzacja płacowa, to jednak zapewnia emeryturom i rentom zachowanie ich realnej wartości. Oceniając konstytucyjność tego zabiegu legislacyjnego Trybunał zwrócił uwagę, iż w ocenie tej bierze pod uwagę sytuację finansową Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i możliwości budżetu państwa. Stanowisko to potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 17 lipca 1996 r. (*sygn. akt K. 8/96*, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32).

Mechanizm podwyższania wskaźnika kwoty bazowej o jeden punkt procentowy w terminie każdej kolejnej waloryzacji, aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia został wprowadzony jak już wskazano ustawą z 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o

rewaloryzacji emerytur i rent.... Zgodnie z postanowieniami tej ustawy, wskaźnik ten wynosił od 1 września 1996 r. – 94%, od 1 marca 1997 r. – 95%, od 1 września 1997 – 96%, od 1 marca 1998 r. – 97%, od 1 marca 1998 – 97%, od 1 września 1998 r. – 98%, a od 1 stycznia 1999 r. został podwyższony do 100% przeciętnego wynagrodzenia.

Ustawa ta została wydana w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 10 stycznia 1995 r. (*sygn. akt K. 16/93*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 1). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż wprowadzone ustawą budżetową na 1993 r. obniżenie kwoty bazowej z 100% do 91% przeciętnego wynagrodzenia narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa.

Ustawowa zapowiedź podwyższania kwoty bazowej w terminach kolejnych waloryzacji o 1% aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia została zrealizowana jednak tylko w odniesieniu do emerytur i rent nowo przyznawanych, a to w związku z zastąpieniem mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej waloryzacją cenową. Zastąpieniu waloryzacji wynagrodzeniowej waloryzacją cenową towarzyszyło bowiem zaniechanie podwyższania wskaźnika procentowego relacji kwoty bazowej do przeciętnego wynagrodzenia.

Żądanie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich pełnego zrównania wysokości rent inwalidów wojennych i wojskowych oraz i utrzymywania ich na jednakowym poziomie z rentami aktualnie przyznawanymi byłoby możliwe do zrealizowania jedynie poprzez zastąpienie stosowanego obecnie mechanizmu waloryzacji cenowej, mechanizmem waloryzacji wynagrodzeniowej, przewidzianym w pierwotnej wersji ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje jednak stanowisko wyrażone w orzeczeniach z 20 listopada 1995 r. (*sygn. akt K. 23/95*) i z 17 lipca 1996 r. (*sygn. akt K. 8/96*), iż zastąpienie mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej mechanizmem waloryzacji cenowej nie jest sprzeczne z konstytucją.

Żądanie wprowadzenia w odniesieniu do rent inwalidów wojennych i wojskowych odstępstwa od ogólnie obowiązujących zasad waloryzacji emerytur i rent uzasadnia Rzecznik Praw Obywatelskich kompensacyjnym charakterem tych świadczeń. Znajduje on wyraz zwłaszcza w regulacjach wprowadzających odstępstwa na korzyść tych rent od ogólnie obowiązujących zasad zawieralności i redukcji rent z powodu osiągnięcia zarobków oraz dotyczących łączenia prawa do renty z prawem do emerytury. Do stanowiska tego przychylił się także Prokurator Generalny.

Odmienne w stanowisku Sejmu oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej te same regulacje, wskazujące na uprzywilejowanie rent inwalidów wojennych i wojskowych w stosunku do innych rent stanowią podstawę wniosku, iż państwo w należyтым stopniu spełnia wyrażony w art. 19 konstytucji obowiązek państwa otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Przepisy konstytucji nie precyzują jaki stopień preferencji regulacji rent inwalidów wojennych i wojskowych jest zadawalający. W dotychczasowym stanie prawnym nie przewidziano wyjątku od zasady waloryzacji kosztowej i to także w stosunku do rent o niewątpliwie kompensacyjnym charakterze, a mianowicie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Stosowanie jednolitych zasad waloryzacji rent do wszystkich rencistów, w tym także wojennych i wojskowych nie narusza wyrażonej w art. 32 konstytucji zasady równości mimo, że w konsekwencji stosowania mechanizmu waloryzacji kosztowej renty wcześniej przyznane nie osiągają poziomu rent aktualnie przyznawanych.

W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych rent. W konstytucji nie przewidziano natomiast gwarancji podnoszenia wysokości rent do poziomu rent aktualnie przyznawanych. Gwarancje takie zapewnia jedynie mechanizm waloryzacji wynagrodzeniowej. Przewidziany był on w pierwotnej wersji ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, a stosowany był do 1995 r.

Ocena celowości wprowadzenia w stosunku do rent przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym odmiennych – bardziej korzystnych zasad waloryzacji rent od ogólnie stosowanych, należy do wyłącznej kompetencji parlamentu.

Należy w końcu rozważyć, czy progresywny wzrost wskaźnika wymiaru kwoty bazowej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w latach 1996-1999, od 95% do 100% nie naruszył zasady równości. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego różnicowanie wysokości rent przyznawanych w różnych okresach narusza zasadę równości. Takie rozumienie zasady równości oznaczałoby, iż wprowadzenie bardziej korzystnych regulacji wymiaru świadczeń byłoby dopuszczalne jedynie pod warunkiem objęcia tymi regulacjami również świadczeń wcześniej przyznanych. Zaprezentowane rozumienie zasady równości nie jest stosowane w kierunku odwrotnym, to znaczy do oceny sytuacji, w której nowe warunki wymiaru świadczeń są mniej korzystne niż wcześniej obowiązujące, a to z uwagi na niewzruszalność uprawnień słusznie nabytych.

Konstytucyjna zasada równości odnoszona była w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do sytuacji ukształtowanych obowiązującymi aktami prawnymi,

a nie do oceny relacji nowo ukształtowanej sytuacji prawnej do wcześniejszej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawnych w oparciu o dyskryminujące kryteria, nie wynika nakaz rozszerzania zakresu obowiązywania nowej regulacji prawnej na sytuacje prawne wcześniej ukształtowane. Zasada równości nie oznacza zakazu zmian stanu prawnego *pro futuro*. Z każdą taką zmianą stanu prawnego wiąże się zróżnicowanie stanu prawnego, obowiązującego przed i po wejściu w życie nowej regulacji prawnej. Należy wobec tego uznać, że wprowadzenie bardziej korzystnych wskaźników wymiaru kwoty bazowej nie narusza zasady równości, ani zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Konstytucja zapewnia już przyznanym rentom zachowanie ich realnej wartości. Nie zawiera zaś gwarancji, iż wszelkie przyszłe regulacje wymiaru rent będą stosowane także do rent już przyznanych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednakże, że zastąpienie mechanizmu waloryzacji wynagrodzeniowej mechanizmem waloryzacji cenowej, przed podniesieniem wskaźnika wymiaru kwoty bazowej do 100% przeciętnego wynagrodzenia doprowadziło do niespójności regulacji prawnych podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych, przyznanych przed i po 1 stycznia 1999 r. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania podstawy wymiaru rent inwalidów wojskowych i wojennych, przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.

Zaniechanie podwyższania wskaźnika procentowego relacji kwoty bazowej do przeciętnego wynagrodzenia w odniesieniu do rent już przyznanych odbiło się szczególnie niekorzystnie na poziomie wcześniej przyznanych rent inwalidów wojennych i wojskowych. W przeciwieństwie bowiem do emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, kwota bazowa stanowi jedyną podstawę wymiaru rent dla inwalidów wojennych i wojskowych. W wymiarze natomiast emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uwzględnia się także indywidualny wskaźnik ich wymiaru, obliczany od rzeczywistych, pełnych zarobków ubezpieczonego.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje zasady obliczania rent inwalidów wojennych i wojskowych na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu nabycia prawa do renty, ani zasady waloryzowania tych rent na zasadach ogólnie obowiązujących, a jedynie

stosowanie różnych wskaźników wymiaru rent w relacji do przeciętnego wynagrodzenia z okresu nabycia prawa do renty.

Wskazana niespójność w regulacji wskaźnika wymiaru podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych nie wynika z regulacji zaskarżonego art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Przepis ten bowiem odsyła jedynie do przepisu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w przedmiocie wskazania podstawy wymiaru renty w dniu jej przyznania. Brak jest natomiast regulacji, która pozwalałaby na zastosowanie obowiązującego aktualnie wskaźnika wymiaru kwoty bazowej do rent inwalidów wojennych i wojskowych przyznanych przed 1 stycznia 1999 r.

Z tych względów, a zwłaszcza z uwagi na to, że art. 11 ust. 1 ustawy z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin w brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, ma jedynie charakter przepisu odsyłającego, a przez to nie zawiera treści merytorycznej, która mogłaby być poddana ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 2, 19 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.