

Warszawa, dnia 7 maja 2001 r.

Opinia

dot.: skargi konstytucyjnej sygn. akt Sk. 10/01

1. stan faktyczny

Skargą konstytucyjną z dnia 25 lipca 2000 roku A. C. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 roku o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Jako podstawę formalną wniesienia skargi wskazano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2000 roku (sygn. Akt II SA/Ka 1316/98) oddalający skargę na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 3 marca 1998 roku o odmowie przyznania Antoniemu Czernkowi uprawnień do świadczenia pieniężnego.

W uzasadnieniu skargi podano, iż skarżący A. C. został w czasie II wojny światowej skierowany do pracy przymusowej w miejscowości Biała Krakowska, na terenie przyłączonym przez okupanta do III Rzeszy. Tereny te pozostawały jednak w granicach Państwa Polskiego sprzed 1 września 1939 roku. Zgodnie z tymi ustaleniami Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych decyzją z dnia 3 marca 1998 roku odmówił A. C. przyznania uprawnień do przewidzianego tą ustawą świadczenia pieniężnego należnego obywatelom polskim z tytułu podlegania represjom określonym w ustawie.

W uzasadnieniu decyzji podano, iż przesłanką przyznania świadczenia pieniężnego jest deportacja do pracy przymusowej lub osadzenie w obozach pracy przez III Rzeszę lub ZSRR. Ponieważ skarżący wykonywał wprawdzie pracę przymusową, ale na terenie pozostającym w granicach Państwa Polskiego sprzed 1 września 1939 roku, w przedmiotowej sprawie brak jest elementu deportacji. Dlatego praca przymusowa wykonywana przez skarżącego nie może na zasadzie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 roku o świadczeniach pieniężnych przysługujących

osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich stanowić podstawy do przyznania świadczenia pieniężnego o którym mowa w przepisach tejże ustawy.

Z dokumentów dołączonych do skargi, w szczególności wypisu z treści orzeczenia z dnia 16 lutego 1994 roku wydanego przez Obwodową Komisję Lekarską do spraw inwalidztwa i zatrudnienia w Bielsku-Białej, a także życiorysu skarżącego wynika, iż w chwili obecnej jest on inwalidą pierwszej grupy wskutek wylewu, i następnego paraliżu połączonego z całkowitą utratą wzroku.

2. stan prawny

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 roku o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Zakwestionowana ustawa przyznaje prawo do świadczeń pieniężnych osobom, które w okresie podlegania represjom określonym w ustawie były obywatelami polskimi i są nimi obecnie oraz posiadają stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie pobierają dodatków kombatanckich wskazanych w art. 1 ust. 2 i ust. 3 przedmiotowej ustawy. Przewidziane ustawą świadczenie przysługuje w wysokości 0,5% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin ostatniej w 1995 r. waloryzacji emerytur i rent, za każdy pełny miesiąc trwania pracy przymusowej nie więcej jednak łącznie niż 10% tego wynagrodzenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że taki sposób obliczenia wysokości świadczenia daje w rezultacie bardzo niewielką kwotę netto (do wypłaty) w przeliczeniu na każdy miesiąc pracy przymusowej. Ponieważ na zasadzie art. 3 przedmiotowej ustawy Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" co najmniej na 12 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji należną od tego terminu kwotę świadczenia, można wskazać przykładowo, że w roku 2000 od dnia 1 czerwca 2000 r. kwota świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich wynosiła, w zależności od liczby pełnych miesięcy trwania pracy, od 6,05 zł do 120,64 zł miesięcznie (Komunikat Prezesa Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 maja 2000 r. w sprawie kwoty świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, M.P. Nr14, poz. 319)

Kryterium przyznania uprawnień do świadczenia pieniężnego jest podleganie represjom rozumianym w myśl zakwestionowanego przepisu art. 2 ustawy jako:

1) osadzenie w obozach pracy przymusowej w okresie wojny w latach 1939-1945 z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych,

2) deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 r., na terytorium:

a) III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939-1945,

b) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i terenów przez niego okupowanych w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach.

Skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją cytowanego powyżej przepisu art. 2 ust. 2, w zakresie w jakim wprowadza on jako kryterium przyznania świadczenia pieniężnego poza samym faktem pracy przymusowej, również konieczność wykazania faktu deportacji (wywiezienia) z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed dnia 1 września 1939 roku. Jako wzorzec kontroli do badania konstytucyjności kwestionowanego przepisu skarżący wskazał art. 32 Konstytucji RP i wyśłowioną w nim zasadę równości.

3. wywody merytoryczne

Rozważając zagadnienie zasadności opiniowanej skargi w pierwszej kolejności odnieść się trzeba do formalnych przesłanek dopuszczalności jej rozpoznania. Skarga spełnia przesłanki określone w art. 46 i 47 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wątpliwości budzi natomiast powołanie przez skarżącego jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 32 Konstytucji i wyśłowionej w tym przepisie zasady równości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd zgodnie z którym istnieją wyrażone w tekście Konstytucji zasady ustrojowe, które nie stanowią jednak same w sobie źródła prawa, ani też nie wyślawiają wolności o charakterze podmiotowym. W tym sensie zasady te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy

skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Pogląd taki wyraził Trybunał m.in. w orzeczeniach: Ts154/98, Ts97/99 i innych powołanych w treści zapadłego w niniejszej sprawie postanowienia z dnia 26 września 2000 w którym TK odmówił nadania biegu skardze właśnie z uwagi na przytoczone powyżej wątpliwości.

Poważne wątpliwości budzi również okoliczność, iż z treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika dla skarżącego obowiązek wskazania jakie konstytucyjne wolności i prawa zostały jego zdaniem naruszone. W przypadku powoływania jako wzorzec kontroli tych przepisów Konstytucji, które same w sobie żadnych praw i wolności nie wysławiają a ustanawiają jedynie pewne standardy funkcjonowania państwa (jak np art. 2 czy art. 32 Konstytucji) wskazanie na konkretne naruszone prawa staje się niemożliwe. Również w doktrynie dominuje pogląd, iż zasady ustrojowe opisane w rozdziale I Konstytucji mogą spełniać rolę podstawy skargi konstytucyjnej "o tyle, o ile da się przełożyć je na normę prawną określającą wolności lub prawa obywateli" (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Wydawnictwo Sejmowe W-wa 1999r., s. 161).

Powyższe wątpliwości (acz niewątpliwie istotne) nie mogą być jednak rozstrzygające w niniejszej sprawie, tak ze względu na szczególny charakter normy kwestionowanej w drodze skargi konstytucyjnej, jak z uwagi na ochronę praw samego skarżącego. Pierwsza z tych kwestii stała się przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w treści wydanego w niniejszej sprawie postanowienia z dnia 28 lutego 2001 uwzględniającego zażalenie skarżącego na odmowę nadania biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał stwierdził w nim między innymi, że świadczenie przewidziane w myśl przepisów kwestionowanej ustawy wykracza poza ogólny model zabezpieczenia społecznego i z tego powodu nie może być do końca analizowane na gruncie art. 67 Konstytucji. Konieczne wydaje się zatem przywołanie kryterium ogólniejszego - np w postaci zasady równości. Taka argumentacja wydaje się słuszna i zasługuje na podzielenie w całości.

W przedmiotowej sprawie należy też wziąć pod uwagę osobę samego skarżącego (to jego praw ma ostatecznie bronić instytucja skargi) i charakter podnoszonych przez niego roszczeń. W tym kontekście jak najbardziej celowe wydaje się przyznanie mu ochrony prawnej realizowanej w drodze kontroli konstytucyjności, zwłaszcza

wobec nieskuteczności innych form dochodzenia roszczeń na gruncie zaskarżonej ustawy.

Należy też dodać, że niniejsza sprawa nie jest pod względem dopuszczenia jej do rozpoznania sytuacją wyjątkową. W niedawnym postępowaniu z wniosku Prezydenta RP w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy o wykonywaniu budżetu państwa (sygn. akt K 13/01) wnioskodawca wskazał jako jedyne wzorce kontroli przepisy art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do merytorycznej treści skargi konstytucyjnej Antoniego Czernka należy stwierdzić co następuje:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku przywiązuje dużą wagę do opieki nad uczestnikami walk o niepodległość i weteranami wojennymi. Już w tekście preambuły (formuła prawna preambuły jak powszechnie twierdzi się w doktrynie ma charakter programowo - deklaratoryjny, ale Trybunał Konstytucyjny w wielu przypadkach odnajdywał w preambułach treści normatywne) ustrojodawca wspomina o wdzięczności przodkom za "walkę o niepodległość okupioną ofiarami". Natomiast art. 19 Konstytucji stanowi, iż "Rzeczpospolita Polska otacza specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych". Powołane zapisy konstytucyjne mają swoje źródło w tradycji walk niepodległościowych toczonych przez Naród Polski najpierw z zaborcami a następnie z okupantami: kolejno hitlerowskim i sowieckim. Dlatego też ustawodawca konstytucyjny przywiązuje do nich dużą wagę.

Wprawdzie casus A. C. nie dotyczy bezpośrednio uprawnień do świadczeń z tytułu walki o niepodległość czy inwalidztwa wojennego, ale winien być w tym kontekście postrzegany, nie tylko dla tego że skarżący skierowany został do pracy przymusowej za pomoc w walce niepodległościowej (ukrywanie partyzantów) ale również z uwagi na fakt, iż praca przymusowa stanowiła formę represji okupanta skierowaną na złamanie woli walki i ujarzmienie Narodu Polskiego. Są to zatem fakty historyczne do których chętnie odwołuje się ustawodawca konstytucyjny, choćby we wspomnianym tekście preambuły tworząc kontekst dla interpretacji dalszych przepisów Konstytucji.

2. Wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości obywateli wobec prawa, a co za tym idzie prawa do ich równego traktowania przez władze publiczne, jest przed-

miotem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niego, iż treścią zasady równości jest nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, a z drugiej strony zakaz ich dyferencjacji. Najistotniejszym kryterium przyznania równych praw i równości w traktowaniu przez władze publiczne jest zatem sytuacja samego podmiotu obrotu prawnego.

W przedmiotowej sprawie istotą różnicowania osób zatrudnionych przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich przy pracy przymusowej jest kryterium ich deportacji z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w jej granicach sprzed 1 września 1939 roku. Osoby zatrudnione poza tym terytorium nabywają prawo do świadczenia o którym mowa w ustawie, zaś osoby zatrudnione przymusowo ale na okupowanych terytoriach przedwojennej Polski tak jak w przypadku skarżącego nie mogą uzyskać tego uprawnienia nawet przy maksimum dobrej woli stosownych organów administracji z uwagi na jednoznaczną treść kwestionowanego przepisu.

W tej sytuacji istotą rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie powinno być pytanie czy fakt deportacji do pracy przymusowej jest wystarczającą przesłanką do różnicowania osób w tej samej sytuacji faktycznej - to jest tych, które stały się przedmiotem represji w formie pracy przymusowej. Nie ulega wątpliwości, że połączenie przymusowego zatrudnienia z faktem deportacji, częstokroć oznaczającym znaczne oddalenie od domu, pozbawienie kontaktu z rodziną, a częstokroć nawet utratę wiadomości o jej losie, stanowiło dla osoby represjonowanej dodatkowe obciążenie. Tę samą dolegliwość stanowiło jednak przymusowe zatrudnienie z dala od miejsca zamieszkania, jednak na terytorium RP w jej granicach sprzed 1 września 1939 roku. Nadto należy wziąć pod uwagę, iż zatrudnienie przymusowe na terenie kraju połączone było z dodatkowymi utrudnieniami w postaci trudnych warunków zakwaterowania jak i samej pracy (o czym pisze w swoim życiorysie sam skarżący), podczas gdy zatrudnienie połączone z deportacją miało bardzo często charakter pracy w gospodarstwie rolnym i połączone było z przyzwoitymi warunkami mieszkaniowymi.

Jak wynika z powyższych, choćby nieco pobieżnie przytoczonych, przykładów (szczegółowa analiza historyczna represji okupacyjnych nie jest przedmiotem niniejszej opinii) sama okoliczność wywiezienia robotnika przymusowego z terytorium RP w jej granicach sprzed 1 września 1939 roku nie jest rozstrzygające dla

uciążliwości represji. Tym samym nie wydaje się aby mogła stanowić wystarczającą podstawę do różnicowania stanu prawnego i uprawnień osób jej podlegającym.

3. Jak wynika z analizy tekstu kwestionowanej ustawy z dnia 31 maja 1996 roku o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, zamiarem ustawodawcy było w pierwszej kolejności wypłacenie wynagrodzenia osobom podlegającym represji w postaci przymusowego zatrudnienia. Do takich wniosków upoważnia choćby sam sposób obliczania wysokości świadczenia uzależniony od długości okresu pracy przymusowej. W tym kontekście podnoszenie okoliczności deportacji (lub jej braku) jako okoliczności rozstrzygającej dla przyznania świadczenia wydaje się drugorzędne.
4. Wprowadzenie do systemu kontroli konstytucyjności środka w postaci powszechnej skargi konstytucyjnej, stanowić miało dodatkową gwarancję ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Dlatego też do istoty skargi należy jej gwarancyjny charakter dla konkretnej jednostki (skarżącego) której prawa i wolności zostały naruszone. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z sytuacją w której jasny przepis prawa nie pozwala na jego interpretację na korzyść jednostki, a co za tym idzie skarga konstytucyjna jest jedynym środkiem pozwalającym na zmianę stanu niesprawiedliwości wobec skarżącego.
5. Z uwagi na przedstawiony powyżej argument konstrukcji skargi jako środka ochrony praw podmiotowych należy również podnieść trudną sytuację samego skarżącego, który jest osobą w podeszłym wieku i w wyniku licznych chorób trwale niepełnosprawną. Z uwagi na znaczny upływ czasu od II wojny światowej jest to sytuacja typowa dla osób ubiegających się o wszelkie świadczenia kombatanckie. Osoby takie (również z uwagi na coraz mniejszą ich liczbę) powinny być otoczone szczególną opieką a stawiane im przeszkody formalne winny być minimalne. Nadto podkreślić należy, że sama kwota świadczenia jest tak nieznaczna (jak wskazano w pkt 2 niniejszej opinii, świadczenie przysługuje w wysokości 0,5% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin ostatniej w 1995 r. waloryzacji emerytur i rent, za każdy pełny miesiąc trwania pra-

cy przymusowej nie więcej jednak łącznie niż 10% tego wynagrodzenia), iż przyznanie jej dodatkowym osobom nie spowoduje żadnych obciążeń budżetu państwa.

4. Wnioski

Z uwagi na wszystkie powołane powyżej argumenty kwestionowany **przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 roku o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich budzi zasadnicze wątpliwości co do jego zgodności z art. 32 Konstytucji RP i wyrażoną w nim zasadą równości**. Za stwierdzeniem niekonstytucyjności przemawiają nadto względy oczywistej słuszności, które z uwagi na ich abstrakcyjny charakter nie zostały ujęte w niniejszej opinii.

Sporządził: Mirosław Granat