

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2002 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm, skierowanego do Trybunału**  
**Konstytucyjnego (sygn. akt K.12/02)**

Stosownie do zlecenia z dnia 2 kwietnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

1) art. 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. nr 154, poz. 1788) oraz

2) art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu publicznego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. nr. 4, poz. 34).

Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 i art. 19 Konstytucji, zaś przepisy wymienione w pkt 1) – także z art. 5 ustawy zasadniczej. Wnioskodawcy twierdzą, że przewidziane w tych przepisach ograniczenie uprawnień kombatanckich, polegające na wstrzymaniu waloryzacji dodatków kombatanckich oraz zmniejszeniu ryczałtu energetycznego w 2002 r. narusza zasadę ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, a nadto pozostaje w opozycji do zasad ustrojowych wyrażonych w art. 5 i art. 19 ustawy zasadniczej.

Analogiczny zarzut dotyczy ograniczenia przysługującej kombatantom ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego.

\* \*

\*

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że prawa słuszenie nabyte podlegają ochronie konstytucyjnej ze względu na zasadę państwa prawnego i wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem. W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych „polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych (K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, Warszawa 1996 r. s. 362). Według Trybunału, zasada ta „stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli ...” oraz „oparcie dla wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli” (ibid. s. 363).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie jednak podkreślał, że zasada ochrony praw słuszenie nabytych nie ma charakteru absolutnego i że w szczególnie uzasadnionych okolicznościach dopuszczalne jest odstępstwo od niej. Według Trybunału, dotyczy to sytuacji wyjątkowych, gdy „ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, znajdującej swoje oparcie w Konstytucji (ibid. s. 1252). W ocenie tego organu „nie można wykluczyć, iż np. drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń...” (ibid. s. 1252).

Kwestia dopuszczalności odejścia od zasady ochrony praw nabytych znajduje szerszą prezentację m in. w orzeczeniu T.K. z dnia 11 lutego 1992 r. K. 14/91, dotyczącym konstytucyjności zmian przepisów emerytalno-rentowych. Trybunał przyjmuje założenie, że świadczenia emerytalno-rentowe podlegają silnej ochronie prawnej, ale to nie oznacza, że „niedopuszczalne są żadne modyfikacje i ograniczenia słuszenie nabytych praw emerytalno-rentowych „ (ibid. s. 824). Według T.K., w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie ustawodawca ma nawet obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne, gdy to jest konieczne. W takiej sytuacji kryzys gospodarczy, a ściślej jego ograniczenie bądź likwidacja jest materią konstytucyjną (por. ibid. s. 828).

W innym orzeczeniu T.K. stwierdził, że „Chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, że każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana” (ibid. s. 762-orzecz. z dnia 23 marca 1992 r. K. 6/91).

Po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. kierunek orzekania w tym zakresie nie uległ zmianie. W wyroku z dnia 22 grudnia 1997 r. K. 2/97, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swój pogląd, że „Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, w tym także zmian połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli” (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 80). W innym orzeczeniu T.K. kolejny raz podkreślił, że „Zasada ochrony praw nabytych (...) nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki” (ibid. s. 83). Odstąpienie od tej zasady „jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawno-konstytucyjna” (ibid.). Powyższe tezy znajdują potwierdzenie m.in. w wyroku z dnia 24 października 2000 r. SK. 7/00 (Wybór tez i sentencji orzeczeń T.K. II półrocze 2000 r., oprac. B. Banaszkiewicz, s. 25).

\*        \*  
\*  
\*

**Ocena wniosku wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w opiniowanym przypadku inna zasada lub wartość konstytucyjna może skutecznie konkurować z zasadą ochrony praw nabytych. Otóż, moim zdaniem, taką wartością jest budżet państwa, a ściślej równowaga budżetowa.** Za priorytetem ochrony tej wartości przemawiają pośrednio postanowienia Konstytucji dotyczące zasad i trybu opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz jej uchwalania (art. 219 i art. 221-222), rygory odnoszące się do zwiększania wydatków i ograniczeń dochodów planowanych przez Radę Ministrów oraz zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa (art. 220). Rangę konstytucyjną nadają budżetowi również niektóre przepisy kompetencyjne ustawy zasadniczej (np. art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6, art. 224 ust. 1).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną dlatego, że od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (J. Oniszczyk....., s. 129). W orzeczeniu K. 6/99 z dnia 7 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd,

że równowaga budżetu państwa jest wartością konstytucyjnie chronioną, która – w konkretnym przypadku – usprawiedliwia ograniczenie praw górników do wynagrodzenia (ibid. s. 944).

Powszechnie znany brak równowagi finansów publicznych, ujawniony we wstępnym projekcie budżetu państwa na 2002 r., uzasadniał – zdaniem Rady Ministrów – konieczność wprowadzenia szeregu „cięć” i ograniczeń w szeroko rozumianej sferze socjalnej. Parlament podzielił stanowisko Rządu i uchwalił kilkanaście ustaw okołobudżetowych redukujących niektóre prawa nabyte określonych grup społecznych. Wprowadzenie w życie tych ustaw ma przyczynić się do zapewnienia równowagi budżetowej, znajdującej już formalny wyraz w uchwalonej ustawie budżetowej na 2002 r.

Do grupy ustaw okołobudżetowych, o których wyżej mowa, należą również dwie ustawy, zaskarżone przez grupę posłów. Jest faktem bezspornym, że kwestionowane przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach (...) wprowadzają, na czas ściśle określony (na rok 2002 r.) ograniczenia świadczeń polegające na zaniechaniu waloryzacji dodatku kombatanckiego i zmniejszeniu ryczałtu energetycznego. Druga ustawa (z dnia 21 grudnia 2001 r.) zredukowała wysokość ulgi przy przejazdach m. in. kombatantów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego oraz ograniczyła zakres środków transportu, którymi przejazd uprawnia do tej ulgi.

**Przedstawiony we wniosku zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów należałoby, oddalić z następujących względów:**

a) ograniczenia praw nabytych, dokonanego z mocy przepisów ustaw wskazanych we wniosku, doznają nie tylko kombatanci. Tak np. osobami „poszkodowanymi” na skutek zawieszenia waloryzacji są również żołnierze zastępczej służby wojskowej oraz osoby deportowane (art. 2 i art. 3 ustawy o zmianie ustawy o kombatantach (...)). Wspomnianej grupy żołnierzy dotyczy także zmniejszenie ryczałtu energetycznego. Niekorzystne zaś zmiany przepisów w zakresie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego obejmują jeszcze szerszy krąg podmiotów;

b) **żaden z zaskarżonych przepisów nie narusza istoty praw nabytych przez kombatantów.** Zawieszenie bowiem waloryzacji dodatku, jak i zmniejszenie ryczałtu energetycznego są przewidziane tylko na okres do końca 2002 r. Nie godzi również **w istotę** nabytego prawa nowe brzmienie art. 20 ust. 2

pkt 1 ustawy o kombatantach (...), skoro przepis ten zachowuje prawo do ulgi w wysokości 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych i pośpiesznych oraz autobusowego w komunikacji zwykłej;

**c) najważniejszym wszakże argumentem jest to, że w warunkach kryzysu finansów publicznych, zagrażającego równowadze budżetu państwa, ochrona konstytucyjna tej równowagi uzyskuje pierwszeństwo przed ochroną innych wartości i zasad wynikających bezpośrednio bądź pośrednio z postanowień Konstytucji. W opiniowanym przypadku występująca kolizja między ogólną dyspozycją wyrażoną w art. 19 ustawy zasadniczej, a wartością konstytucyjną, jaką jest równowaga budżetowa, powinna być rozstrzygnięta na korzyść tej właśnie wartości. Należy bowiem mieć na uwadze, że budżet zrównoważony i – ogólniej – dobry stan finansów publicznych jest warunkiem pomyślnej realizacji podstawowych zadań ustrojowych, wyrażonych w art. 5 Konstytucji.** Wypada przypomnieć, że w myśl postanowienia art. 5 ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska. Jest rzeczą oczywistą, że brak równowagi budżetowej, jaki zarysował się w końcu 2001 r., mógłby znacznie utrudnić bądź nawet uniemożliwić osiągnięcie w 2002 r. takich parametrów wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, które zapewniają utrzymanie bezpieczeństwa państwa i obywateli na co najmniej dotychczasowym poziomie.

**Zadania państwa wynikające z art. 5 Konstytucji muszą również uzyskiwać pierwszeństwo przed zasadą ochrony praw słusznie nabytych, wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej.** Dotyczy to praw nabytych przez kombatantów, jak i inne grupy społeczne, które doznały szeregu ograniczeń w tym zakresie z mocy ustaw ogłoszonych m. in. w Dz. U. nr 154 z 2001 r. i nr 4 z 2002 r. Wprowadzenie tych ograniczeń powinno przyczynić się utrzymania stanu finansów publicznych na poziomie gwarantującym normalne funkcjonowanie państwa, a więc także bieżące wypłaty nieco zredukowanych świadczeń socjalnych.

W konkluzji wyrażam pogląd, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją.

*Sporządził: Witold Pawełko*