



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DPS - 140 - 43 (2) /04

Warszawa, 24 stycznia 2005 r.

Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem w roku 2002 od waloryzacji świadczeń pieniężnych przysługujących: żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk nr 3435).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem w roku 2002 od waloryzacji świadczeń pieniężnych przysługujących: żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich  
( druk nr 3435 )

I. Ustawa z dnia 14 grudnia 2001 roku 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) wstrzymywała między innymi waloryzację następujących świadczeń:

- dodatków kombatanckich,
- świadczeń pieniężnych dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej zatrudnianych przymusowo w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych,
- świadczeń pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Ustawa ta znalazła się w pakiecie projektów ustaw o budżetowych, które z powodu krytycznego stanu finansów publicznych w grudniu 2001 roku wymusiły podjęcie przez Sejm wielu decyzji ograniczających uprawnienia socjalne i zaopatrzeniowe wielu grup społecznych.

II. W dniu 9 marca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym uznał, że art. 1 pkt 1 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), dotyczący między innymi wstrzymania w 2002 roku waloryzacji dodatku kombatanckiego jest:

- zgodny z art. 2 Konstytucji (z artykułu tego wynika zasada ochrony praw nabytych),
- niezgodny z art.19 Konstytucji (z artykułu tego wynika obowiązek specjalnej opieki państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidami wojennymi).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe są od niej odstępstwa. Konieczność zachowania równowagi budżetowej pozwala na dokonanie tego rodzaju zmian, nawet jeśli są one niekorzystne dla zainteresowanych. Natomiast w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem praw weteranów wynikających z art. 19 Konstytucji, który brzmi: „Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”.

Jeśli zaś idzie o zmiany w wysokości przysługujących kombatanantom ulg w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o efektywne zmniejszanie ryczałtu energetycznego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zmiany te nie naruszają art. 2 i art.19 Konstytucji RP, bowiem trudna sytuacja finansów publicznych spowodowała szereg działań, mających na celu zapewnienie równowagi budżetowej. Dotyczyło to między innymi zmniejszenia ryczałtu energetycznego przysługującego poza kombatanantami także żołnierzom służby zastępczej (art. 2 ustawy z 14 grudnia 2001 r.) oraz osobom deportowanym (art. 3 ustawy z 14 grudnia 2001 r.), a także ulg komunikacyjnych dotyczących szerszego kręgu podmiotów. Zdaniem Trybunału ustawodawca miał pełne prawo do kompleksowego uporządkowania i ujednoczenia systemu ulg przysługujących nie tylko kombatanantom, ale i innym podmiotom. Powyższe ulgi nie były związane z istotą kombatanctwa i nie były objęte zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. dotyczący zmniejszenia ryczałtu energetycznego oraz art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) ograniczający uprawnienia w zakresie ulg komunikacyjnych są także zgodne z art. 19 Konstytucji, ponieważ dotyczą uprawnień przysługujących nie tylko kombatanom, ale i innym grupom obywateli. Wobec trudności w zachowaniu równowagi w budżecie na rok 2002 i licznych procesów podjętych przez ustawodawcę, a mających na celu zachowanie owej równowagi na przyszłość, trudno uznać za uzasadnione objęcie ograniczeniem uprawnień do ulg wskazanych podmiotów, z jednoczesnym wyłączeniem z omawianego zakresu grupy kombatanów.

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r. był rządowy projekt ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstępniem w 2002 roku od waloryzacji dodatku kombatanckiego, który został uchwalony przez Sejm RP w dniu 16 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 281, poz.2779).

III. Poselski projekt ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstępniem w roku 2002 od waloryzacji świadczeń pieniężnych przysługujących: żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk nr 3435), który jest przedmiotem niniejszego omówienia - zdaniem wnioskodawców - wpisuje się w ten sam jak w przypadku kombatanów - naruszający Konstytucyjne wartości porządek. W uzasadnieniu do omawianego projektu czytamy, iż uchwalenie ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstępniem w 2002 roku od waloryzacji dodatku kombatanckiego powoduje powstanie sztucznego podziału w gronie osób represjonowanych. Przyznaje bowiem - zdaniem wnioskodawców - rekompensatę za nie waloryzowane w latach czerwiec 2002 - styczeń 2005 r. świadczenia tym represjonowanym, którzy korzystają z ustawy z dnia 24 stycznia 1991 roku o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych

i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42 poz. 371 ze zm.), nie przyznając rekompensaty pozostałym represjonowanym.

Stwierdzenie powyższe – jak się wydaje - opiera się na zbyt szerokim definiowaniu pojęcia weteran walk o niepodległość. Wskazana w wyroku TK potrzeba przyznania rekompensaty za odstąpienie od waloryzacji dodatku kombatanckiego opiera się jedynie na niezgodności tej decyzji z art. 19 Konstytucji RP, która podkreśla szczególnie obowiązek państwa wobec weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

Pojęcie kombatanta jako uczestnika wojny w oddziałach regularnych lub nieregularnych, walczącego z bronią w ręku lub w inny sposób na grunt polskiego prawa wprowadza ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W art.1 ust. 1 stanowi ona w sposób jednoznaczny, że *„kombatantami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej”*.

W kontekście powyższego swoistym nadużyciem pojęcia kombatant byłoby objęcie w każdej sytuacji tym mianem również żołnierzy – górników i osób deportowanych. W znakomitej większości, szczególnie jeśli idzie o status osób deportowanych zasadnym byłoby użycie określenia cywilna ofiara represji.

Z tego między innymi powodu, świadczenia dla żołnierzy - górników i świadczenia dla osób deportowanych zostały wprowadzone odrębnymi aktami prawnymi i nie były łączone w roku 1994 i 1996 z kolejnymi propozycjami rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy kombatanckiej. W wypowiedziach z tego okresu, zarówno Posłowie, jak ówczesny Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych-powołując się na opinie środowiska kombatantów – kwestionował zasadność włączania kolejnej grupy w krąg podmiotowy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 roku o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W kontekście powyższego, powoływanie się przez wnioskodawców w uzasadnieniu projektu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 roku, w którym podkreśla się niekonstytucyjność decyzji o odstąpieniu od waloryzacji dodatku kombatanckiego, wydaje się podmiotowo nieuzasadnione, bowiem w omawianym projekcie mamy do czynienia z inną grupą obywateli.

Wskazany w wyroku TK wymóg szczególnej opieki państwa dotyczy uprawnień przysługujących tylko kombatantom (dodatku kombatanckiego), a nie uprawnień przyznanych poza kombatantami także innym grupom obywateli. Świadczenia dla żołnierzy - górników i świadczenia dla osób deportowanych nie należy wiązać z istotą kombatantstwa i wstrzymanie waloryzacji tych świadczeń w 2002 roku nie narusza art. 2 i tym bardziej art. 19 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia art.19 Konstytucji RP wstrzymanie w 2002 roku waloryzacji świadczenia dla żołnierzy-górników i świadczenia dla osób deportowanych nie można argumentować analogicznie do wstrzymania waloryzacji dodatku kombatanckiego. Ze względu na hierarchię norm konstytucyjnych - jak czytamy w wyroku TK z dnia 9 marca 2004 r. - prawo ustanowione w art. 19 Konstytucji ma znaczenie ustrojowe, a opieka nad kombatantami jest istotną wartością konstytucyjną. Specjalna opieka państwa nad uczestnikami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych.

Podnoszona zaś przez autorów projektu ustawy zasada ochrony praw nabytych (art.2 Konstytucji RP) nie ma charakteru bezwzględny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 maja 1994 roku, K.1/94 podkreślił, że instytucja ochrony praw nabytych w określonych sytuacjach może być poddana pewnym ograniczeniom.

IV. Projekt ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem w roku 2002 od waloryzacji świadczeń pieniężnych przysługujących: żołnierzom zastępczej służby wojskowej zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk nr 3435) nie ma więc uzasadnienia merytorycznego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 roku.

Ponadto nie przedstawia wiarygodnych szacunków dotyczących liczby świadczeniobiorców, zaniżając koszty realizacji ustawy.

Zaniżone koszty realizacji ustawy wynikają z błędnie określonej liczby beneficjentów. W uzasadnieniu do projektu mowa jest o 73 tysiącach osób, podczas gdy – zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z I – IV kwartału 2004 roku - zakres podmiotowy ustawy obejmuje znacznie większą liczbę potencjalnych świadczeniobiorców : żołnierze – górnicy - 53 231 osób oraz osoby deportowane do pracy przymusowej - 179 354 osób. Przyjmując średnią liczbę miesięcy pracy przymusowej dla każdej z wyżej wymienionych grup, łączne koszty realizacji ustawy wraz z odsetkami obciążą budżet państwa kwotą około 6.3 miliona złotych. Jest to zatem ponad trzykrotnie więcej niż szacunki zaprezentowane w uzasadnieniu do omawianego projektu. Dla przypomnienia szacunkowe koszty realizacji ustawy z dnia 16 grudnia 2004 roku o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem w 2002 roku od waloryzacji dodatku kombatanckiego określone zostały na około 10 milionów złotych.

W kontekście wyżej wskazanych kosztów realizacji ustawy należy zaznaczyć, że wydatki związane z realizacją omawianego projektu ustawy nie zostały ujęte w uchwalonej w dniu 22 grudnia 2004 roku ustawie budżetowej na rok 2005, zatem nie istnieją możliwości finansowania projektowanej rekompensaty z budżetu państwa.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów nie popiera poselskiego projektu ustawy o rekompensacie przysługującej w związku z odstąpieniem w roku 2002 od waloryzacji świadczeń pieniężnych przysługujących: żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk nr 3435).