



Opinia do ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk nr 1087)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 49/07), stwierdzającego niezgodność art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 pkt 2 ustawy w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, jest niezgodny konstytucyjną zasadą równości.

Poddany kontroli TK przepis wskazuje, że represją w rozumieniu ustawy jest 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:

- 1) III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939-1945,
- 2) 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.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego regulacja ta jest niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że uzależnia prawo do świadczenia deportacyjnego od miejsca

zamieszkania przed deportacją (wywiezieniem) oraz miejsca deportacji (wywiezienia) i wykonywania pracy przymusowej, a pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego.

W opinii Trybunału, tak sformułowane, bardzo rygorystyczne przesłanki dostępu do świadczeń deportacyjnych w istotny sposób naruszają zasadę równości. Kryterium przekroczenia granic państwowych nie jest adekwatne do celu nowelizowanej ustawy, którym jest symboliczne zadośćuczynienie za pracę przymusową świadczoną na rzecz okupantów w szczególnie trudnych warunkach, spowodowanych oderwaniem od dotychczasowego otoczenia. Powoduje ono arbitralne zróżnicowanie prawa do świadczenia deportacyjnego. Osoby wywiezione do pracy przymusowej są bowiem dzielone na dwie kategorie, w zależności od tego, czy miejsce ich zamieszkania i miejsce wywiezienia dzieliła granica państwa polskiego, czy też nie. Tym samym cechą relewantną osób uprawnionych do świadczenia deportacyjnego jest nie tylko szczególna dolegliwość represji (wywiezienia do pracy przymusowej), lecz także sztuczne w istocie kryterium "geograficzne".

Wyrok TK wywołał skutki prawne z dniem publikacji tj. 23 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 220, poz. 1734) - Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu. Jednocześnie Trybunał wskazał, iż interwencja ustawodawcza powinna zostać podjęta w możliwie najkrótszym terminie z uwagi na wiek i sytuację osobistą ofiar represji, zwłaszcza że świadczenie deportacyjne jest świadczeniem osobistym i nie podlega dziedziczeniu.

W celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego opiniowana ustawa przewiduje rozszerzenie katalogu represji z art. 2 ustawy, o deportację (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r.

Zgodnie z opiniowaną ustawą zmiana decyzji ostatecznych odmawiających prawa do świadczenia z powodu niespełnienia wymogu deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej z terytorium RP na terytorium III Rzeszy lub ZSRR dokonywana będzie na wniosek strony.

Ponadto, w celu uporządkowania przepisów, opiniowana ustawa uchyla art. 4 ust. 6 nowelizowanej ustawy. Przepis ten odnosi się bowiem do nieobowiązującego obecnie art. 6 ust. 5 ustawy, który utracił moc obowiązującą na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2003 r. (sygn. akt P 24/02).

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2011 r. w oparciu o trzy projekty: senacki (druk sejmowy nr 3304), poselski (druk sejmowy nr 3241) oraz rządowy (druk sejmowy nr 3599). Przedłożenia te były przedmiotem prac sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Sprawozdanie Komisji (druk sejmowy nr 3769) oparło się na rozwiązaniach projektu rządowego. Komisja zrezygnowała m. in. z dwóch rozwiązań zawartych w projekcie senackim, wprowadzonych przez Senat na skutek analizy wskazówek Trybunału zawartych w uzasadnieniu do wyroku K 49/07. Po pierwsze Komisja wykreśliła rozwiązanie dotyczące kryterium "rozłąki z osobami bliskimi", będące niezbędną przesłanką uzależniającą uzyskanie świadczenia przez osoby wywiezione do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego. Po drugie, Komisja zrezygnowała ze zmiany terminologicznej, polegającej na pominięciu przy definiowaniu wywiezienia do pracy przymusowej określenia "deportacja". W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono nowych poprawek. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 1 noweli, art. 2 pkt 2 ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna uwzględniająca, że przy nadawaniu nowego brzmienia fragmentowi jednostki redakcyjnej, nie przytacza się jej oznaczenia. Nadanie nowego brzmienia wprowadzeniu do wyliczenia w pkt 2 artykułu 2, przy zastosowaniu techniki legislacyjnej przyjętej opiniowaną ustawą, spowodowałoby po "nałożeniu" zmiany na tekst ustawy, podwójne oznaczenie pkt 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 1, we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się oznaczenie pkt 2;

2) art. 2 noweli.

Zgodnie z art. 2 opiniowanej ustawy zmiana decyzji ostatecznych odmawiających prawa do świadczenia osobom deportowanym do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r. następuje na wniosek strony.

Na tle ww. przepisu rodzi się wątpliwość dotycząca ustalenia początkowego terminu, od którego przysługuje świadczenie. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy wypłata świadczenia następuje za okres nie dłuższy niż 3 miesiące kalendarzowe poprzedzające miesiąc zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia. Powstaje pytanie, czy osoby które otrzymały decyzję odmawiającą przyznania świadczenia z powodu niespełnienia kryterium wywiezienia poza terytorium państwa polskiego uzyskają - w wyniku wniosku o zmianę ostatecznej decyzji - prawo do świadczenia od złożenia wniosku o przyznanie świadczenia (oraz za okres 3 miesięcy od jego złożenia), czy też uzyskają to prawo od złożenia wniosku o zmianę ostatecznej decyzji (oraz za okres 3 miesięcy od jego złożenia).

Jednoznacznej odpowiedzi co do intencji ustawodawcy nie daje także uzasadnienie do projektu ustawy, zgodnie którym: "Wypłata świadczenia przyznanego osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r. odbywać się będzie na zasadach ogólnych, tj. za okres nie dłuższy niż 3 miesiące kalendarzowe poprzedzające miesiąc złożenia wniosku. Zasada ta będzie dotyczyła zarówno osób, którym odmówiono prawa do świadczenia z powodów „geograficznych”, jak i osób, które z uwagi na dotychczasową treść art. 2 pkt 2 ustawy nie występowały ze stosownym wnioskiem."

Jeżeli intencją ustawodawcy jest, aby moment początkowy wypłaty świadczeń ustalać tylko na podstawie nowych wniosków, rozważyć należy celowość wprowadzenia do ustawy omawianego przepisu przejściowego. Należy podkreślić, że w prawie administracyjnym każda zmiana regulacji prawnej oznacza konieczność rozpatrywania uprawnień strony w świetle nowego stanu prawnego i prowadzi do powstania nowej sprawy administracyjnej, a co za tym idzie daje możliwość wszczęcia nowego postępowania. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych "istnienie tożsamości sprawy zachodzi w przypadku występowania tych samych podmiotów w sprawie, tego samego stanu prawnego w nie zmienionym stanie faktycznym sprawy oraz tego samego przedmiotu, rozumianego jako interesy prawne lub obowiązki, które następnie po wydaniu decyzji stają się prawem nabytym (jego brakiem) lub obowiązkami prawnymi określonych podmiotów"¹. W świetle powyższego należy uznać, że w przypadku braku stosownej regulacji art. 2 ustawy osoby, którym odmówiono prawa do świadczenia z powodu niespełnienia kryterium wywiezienia poza terytorium państwa polskiego, będą mogły występować z nowymi wnioskami w tej sprawie.

¹ wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1998 r., IV SA 1061/96, Lex nr 45166.

Propozycja poprawki:

- skreśla się art. 2;

Alternatywnie z powyższą propozycją, rozważyć można również wprowadzenie przepisu przejściowego, przewidującego możliwość wznowienia postępowania w sprawach zakończonych ostateczną decyzją odmawiającą prawa do świadczenia osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r. Przepis ten dałby możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania tym osobom, które nie złożyły takiego wniosku na podstawie art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego (zgodnie z tym ostatnim można żądać wznowienia postępowania w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Propozycja poprawki zakłada sześciomiesięczny termin na złożenie stosownego wniosku.

Propozycja poprawki:

- art. 2 otrzymuje brzmienie:

"Art. 2. Osoby w stosunku do których wydano na podstawie ustawy, o której mowa w art. 1, decyzje ostateczne odmawiające prawa do świadczenia przysługującego osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r., mogą żądać wznowienia postępowania, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy."

Szymon Giderewicz

legislator