

169/11/A/2009

WYROK

z dnia 16 grudnia 2009 r.

Sygn. akt K 49/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 grudnia 2009 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 (Dz. U. Nr 87, poz. 395, ze zm.) z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

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 (Dz. U. Nr 87, poz. 395, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 28, poz. 257, z 2001 r. Nr 154, poz. 1788, z 2003 r. Nr 110, poz. 1060 oraz z 2005 r. Nr 85, poz. 725) w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 grudnia 2009 r. w Dz. U. Nr 220, poz. 1734.

I

1. 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 (Dz. U. Nr 87, poz. 395, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniu) wskazuje, że świadczenie to przysługuje w wypadku deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy z terytorium państwa polskiego, w jego granicach sprzed 1 września 1939 r., na terytorium:

- III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939-1945,
- Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) i terenów przez niego okupowanych w okresie od 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) wnioskiem z 26 października 2007 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Bezpośrednią inspiracją dla złożenia wniosku była dla Rzecznika sprawa o sygn. SK 10/01, w której przedstawił on stanowisko o niezgodności art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu z art. 32 Konstytucji. Wobec umorzenia postępowania w tej sprawie (por. postanowienie z 24 października 2001 r., OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) zdecydował się on skierować wniosek o zbadanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu w trybie kontroli abstrakcyjnej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „o prawie do rekompensaty powinny przesądzać szczególne warunki represji, związanej z deportacją (wywiezienie do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy)”. Inne kryteria wprowadzone w art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu „nie dotyczą szczególnych warunków represji, związanej z deportacją, lecz odnoszą się do miejsca zamieszkania oraz miejsca wykonywania pracy przymusowej. Nie mają one związku z celem i zasadniczą treścią przepisów o świadczeniu, ponieważ odmawiają prawa do świadczenia osobom wykonującym pracę przymusową w podobnych warunkach, które nie spełniają kryterium geograficznego miejsca zamieszkania i deportacji”. W rezultacie „obywatele polscy pozbawieni są prawa do rekompensaty z racji tego, że deportowani zostali spoza terytorium Polski lub zostali wywiezieni do pracy przymusowej z dala od swego miejsca zamieszkania, lecz przesiedlenie odbyło się w granicach terytorium państwa polskiego z 1 września 1939 r.”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, „trudno wykazać, by waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji osób deportowanych, pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych wskutek nierównego traktowania podmiotów podobnych”. Zaskarżone rozwiązanie nie może też być uzasadnione ograniczonymi możliwościami finansowymi państwa.

Wnioskodawca podniósł dodatkowo, że art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej. W kontekście „historycznych realiów wykonywania pracy przymusowej na rzecz III Rzeszy i ZSRR można zatem mówić o niesprawiedliwym traktowaniu takich osób deportowanych, które – znajdując się w takiej samej sytuacji faktycznej – pozbawione zostały prawa do rekompensaty z powodu miejsca zamieszkania lub miejsca wykonywania pracy przymusowej”.

Uzasadnienie wniosku Rzecznika zawiera ponadto obszernie omówienie wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zasady równości (art. 32 Konstytucji) oraz

orzecznictwa sądowego w zakresie pozostałych, niezaskarżonych przesłanek przyznania świadczenia (m.in. braku konieczności wykazywania faktu rzeczywistego wykonywania pracy oraz możliwości objęcia tym świadczeniem dzieci, wywożonych wraz z rodzicami lub urodzonych w miejscu wykonywania pracy przymusowej przez matkę, od chwili ich urodzenia).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 18 stycznia 2008 r. (sygn. PR II 850/132/07) przedstawił stanowisko, że art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, celem zaskarżonej ustawy było przynajmniej częściowe zadośćuczynienie osobom represjonowanym. Wobec tego istotną cechą wspólną podmiotów uprawnionych do świadczenia powinno być poddanie represji w postaci wywiezienia w celu wykonywania pracy przymusowej. Osoby deportowane do pracy przymusowej były represjonowane niezależnie od miejsca, z którego nastąpiła deportacja, albo do którego ona nastąpiła, a zaostrzenie dolegliwości represji wiązało się „raczej z oddaleniem od miejsca dotychczasowego pobytu niż z przewiezieniem przez granice państwa polskiego (co więcej – granicę nieistniejącą w owym czasie w sensie faktycznym)”.

Zawarte w zaskarżonym przepisie ograniczenie znaczenia pojęcia „deportacja” prowadzi do sytuacji, w której kryterium uprawniającym do uzyskania świadczenia przestaje być sam rodzaj zastosowanej represji (wywiezienie poza miejsce zamieszkania do pracy przymusowej), a „dodatkowym kryterium współdecydującym staje się miejsce, z którego lub do którego wywiezienie nastąpiło”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, takie „wtórne” ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia „nie znajduje legitymizowanego uzasadnienia”. Powoduje ono arbitralne zróżnicowanie na podstawie przypadkowego kryterium, nieistotnego dla charakteru represji i – jeżeli chodzi o miejsce, do którego wywiezienie nastąpiło – niezależnego od zainteresowanego. Pozbawienie prawa do świadczenia wynika z okoliczności niemających znaczenia dla oceny bezprawności deportacji i rzeczywistego stopnia nasilenia represji.

W opinii Prokuratora Generalnego, uzależnienie świadczenia od kryterium deportacji (rozumianej jako zaostrzenie represji), „wydaje się być kryterium dopuszczalnym z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości. W równy sposób traktuje się bowiem osoby poddane represjom o podobnym stopniu nasilenia (wywiezione z miejsca pobytu w celu wykonywania pracy przymusowej)”.

W zakończeniu swojego pisma Prokurator Generalny podkreślił, że jego stanowisko w niniejszej sprawie jest zgodne z poglądem wyrażonym w powołanej sprawie o sygn. SK 10/01.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 maja 2008 r. przedstawił stanowisko, że art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis podczas dwunastu lat swojego obowiązywania wywoływał problemy interpretacyjne, które zostały ostatecznie rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Obecnie „ukształtowane w oparciu o to orzecznictwo stanowisko odnośnie [do] kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczeń (...) wydaje się być jednoznaczne i nie budzi już zastrzeżeń i wątpliwości”.

Marszałek Sejmu podkreślił, że świadczenie wypłacane na podstawie zaskarżonej ustawy nie ma charakteru uniwersalnego: nie przysługuje wszystkim osobom wykonującym pracę przymusową w okresie II wojny światowej i tuż po jej zakończeniu, ale tylko tym, które doznały represji w szczególnych warunkach. Nie jest ono

„odszkodowaniem dla osób poszkodowanych, lecz tylko pomocą finansową dla nich, ograniczoną możliwościami finansowymi państwa”.

Marszałek Sejmu wyraził aprobatę dla założeń, które – jego zdaniem – były uwzględniane podczas prac legislacyjnych nad zaskarżoną ustawą. Użyte w zaskarżonym przepisie pojęcie deportacja „w prawnym, współcześnie stosowanym kontekście” oznacza wydalenie poza granice kraju. W kontekście polskiej historii oznaczało ono „w szczególności odizolowanie od środowiska określonych grup osób, podyktowane przesłankami politycznymi, oraz dodatkowo szczególnie dolegliwe warunki izolacji, co wiązało się zwłaszcza z opuszczeniem granic państwowych”. Ustawodawca słusznie uznał, że „sytuacja osób – najczęściej młodych wiekiem – przymusowo wywożonych do pracy poza granice kraju, w warunki całkowicie odmienne od dotychczasowych (izolacja językowa, społeczna, kulturowa, inne regulacje prawne) była nieporównanie gorsza od sytuacji osób zatrudnionych, ale pracujących na terenie kraju i to nawet wówczas, gdy same warunki pracy były porównywalne (...). W czasie wojny skierowania do pracy odbywały się w przeróżny sposób, a nakaz podjęcia pracy w często odległej miejscowości nie zawsze oznaczał pozbawienie możliwości kontaktu z domem rodzinnym i miejscem, z którego wyjeżdżano do pracy”. Marszałek Sejmu wskazał również, że dodatkowym argumentem podnoszonym podczas prac legislacyjnych była trudna do oszacowania liczba osób, które podlegałyby przepisom ustawy w wypadku szerszego zakresu kręgu uprawnionych.

W rezultacie Marszałek Sejmu uznał, że uzależnienie prawa do świadczenia od miejsca zamieszkania i miejsca wykonywania pracy przymusowej jest prawnie relewantne, a wprowadzenie tego warunku zostało uzasadnione merytorycznie. „W przyjętym rozwiązaniu zachowana została określona logika”, a ponadto służy ono ochronie systemu finansów publicznych.

5. Minister Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie pełnomocnictwa Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z 8 października 2009 r. przedstawił stanowisko na temat możliwych skutków finansowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W wypadku, gdyby w rezultacie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego prawo do świadczenia deportacyjnego uzyskały osoby deportowane spoza terytorium II Rzeczypospolitej na obszary III Rzeszy lub ZSRR, skutki finansowe byłyby stosunkowo niewielkie, gdyż tego typu deportacje „nie były zjawiskiem masowym”. Jeżeli natomiast prawo do tego świadczenia miałyby uzyskać także osoby, które były deportowane do pracy przymusowej poza swoje miejsce zamieszkania, ale w granicach II Rzeczypospolitej, to koszty te wynosiłyby ok. 10,7 mln zł. Obliczenia te oparte są na założeniu, że z ok. 100 tys. osób deportowanych na obszary II Rzeczypospolitej wcielone do III Rzeszy, do chwili obecnej żyje ok. 6 tys. osób. Nie uwzględniają one trudnej do oszacowania (ale prawdopodobnie nie „znacząco wyższej”) grupy osób deportowanych do pracy przymusowej (poza obozami pracy) w obrębie terytorium Generalnej Guberni. Jeżeli zaś chodzi o obszary okupowane przez ZSRR, to Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że deportacje do pracy przymusowej w ramach tego obszaru „generalnie nie odbywały się”. Dodatkowo zastrzegł on, że „rzeczywista liczba beneficjentów będzie jednak pochodną precyzji terminów zastosowanych przez ustawodawcę (...). Szczególnie ważne w tym kontekście będzie takie sformułowanie przepisu [art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu], które za beneficjentów świadczenia pozwoli uznać tylko takie osoby, w przypadku których deportacja pozostawała w bezpośrednim związku przyczynowym z jej celem, czyli pracą przymusową (problemu takiego nie ma w przypadku obowiązującej ustawy w obecnym kształcie, gdzie w zasadzie przyjęto domniemanie, że osoba wywieziona do III Rzeszy została tam wywieziona właśnie w celu świadczenia pracy

niewolniczej). Ważne jest bowiem, by beneficjentami świadczeń nie zostały osoby, które były deportowane ze swego miejsca zamieszkania z powodów np. narodowościowych lub politycznych i w nowym miejscu pobytu zaczęły świadczyć pracę (z natury rzeczy – wobec objęcia wszystkich dorosłych Polaków przymusem pracy – uznaną za przymusową)”.

Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej zawiera ponadto obszernie cytaty z uchwały NSA z 12 października 1998 r., sygn. akt OPS 5/98, a także odwołania do wyroków NSA z: 8 listopada 2001 r., sygn. akt V SA 504/01 i 14 listopada 2001 r., sygn. akt V SA 564/01.

6. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: UdsKiOR) w piśmie z 27 sierpnia 2009 r. (sygn. DO I/K0534/056/79/1/09) wyjaśnił, że o przyznanie świadczenia deportacyjnego ubiegało się dotychczas około 360700 osób, z których ok. 89% (320144 osoby) otrzymało decyzje pozytywne. Do najczęstszych przyczyn odmowy przyznania tego świadczenia należały:

- praca na deportacji w okresie krótszym niż 6 miesięcy (ok. 9000 wniosków),
- brak dowodów potwierdzających rodzaj i okres represji (ok. 9000 wniosków),
- praca na terytorium Polski w granicach sprzed 1 września 1939 r. (ok. 6000 wniosków),
- represje, za które nie przysługuje świadczenie pieniężne, posiadanie uprawnień kombatanckich lub uprawnień do dodatku za tajne nauczanie (ok. 5800 wniosków).

Zdaniem Kierownika UdsKiOR, w wypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, prawo do świadczenia deportacyjnego mogłyby uzyskać przede wszystkim te osoby, które świadczyły pracę przymusową na terytorium Polski w granicach sprzed 1 września 1939 r. Dodatkowo, potencjalnymi beneficjentami takiego orzeczenia mogłyby być osoby, które mają uprawnienia kombatanckie z tytułu przebywania w obozie hitlerowskim jako dzieci do lat 14 (ok. 12300 osób). Osobom tym przysługują jednak alternatywne, bardziej korzystne świadczenia, wobec czego prawdopodobnie nie ubiegałyby się one o przyznanie świadczeń deportacyjnych.

W opinii Kierownika UdsKiOR, oszacowanie ewentualnych skutków finansowych wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest trudne, ponieważ wysokość świadczenia deportacyjnego jest zależna od okresu pracy na deportacji. Nie przedstawił on więc w tym zakresie żadnych danych.

Zdaniem Kierownika UdsKiOR, w wypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań możliwe do zastosowania są dwie procedury uzyskania świadczenia deportacyjnego. Osoby, które bezskutecznie ubiegały się o jego przyznanie, będą mogły żądać wznowienia postępowania w swoich sprawach na podstawie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) lub wnosić o wzruszenie dotychczasowej decyzji w trybie art. 154 k.p.a. Natomiast osoby, które do tej pory nie składały wniosków, będą mogły skorzystać ze zwykłego trybu ubiegania się o świadczenie deportacyjne.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 26 listopada 2009 r. przedstawił zmodyfikowane stanowisko, że art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Jako główny powód zmiany swojego poglądu Prokurator Generalny wskazał ugruntowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych wykładnię językową wyrazu „deportacja”, oznaczającego „jedynie deportację poza terytorium państwa polskiego”.

Dodatkowo podniósł on również, że kwestia zgodności zaskarżonego przepisu była rozważana przez sądy administracyjne, które nie dopatrzyły się naruszenia art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem zaskarżonej regulacji było przyznanie świadczeń osobom wykonującym pracę przymusową na rzecz III Rzeszy i ZSRR poza granicami państwa polskiego. Jej selektywny charakter był zamierzony, co znalazło odzwierciedlenie w pracach parlamentarnych nad zaskarżoną ustawą. W rezultacie cechą relewantną osób uprawnionych do świadczenia deportacyjnego uczyniono deportację (wywiezienie) obywatela polskiego do pracy przymusowej z terytorium państwa polskiego. „Cecha ta pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy oraz służy realizacji tego celu i treści”.

W opinii Prokuratora Generalnego, nie można adresatów zaskarżonych przepisów uznać za podmioty podobne do osób deportowanych do pracy przymusowej do innej miejscowości, znajdującej się na terytorium państwa polskiego. „Podmiotom tym brakuje bowiem tak istotnej cechy, jak wyrwanie z dotychczasowego, przyjaznego środowiska i wprowadzenie do środowiska kulturowo (językowo) obcego (...). To właśnie na terytoriach III Rzeszy czy byłego ZSRR obywatele Polski byli szczególnie narażeni na przejawy wrogości nie tylko ze strony przedstawicieli władzy, ale też ze strony zamieszkującej te tereny cywilnej ludności niemieckiej i radzieckiej. (...) Można też zasadnie przyjąć, że na terenie Polski przymusowo deportowany (wywieziony) z miejsca dotychczasowego zamieszkania Polak mógł liczyć na wsparcie i pomoc polskiej ludności cywilnej”, podczas gdy na terytorium III Rzeszy, ZSRR czy terenach okupowanych przez te państwa mogło to być znacznie utrudnione. „W tych warunkach wyrwanie z dotychczasowego środowiska, rozumianego jako kraj ojczysty, należy uznać za dodatkową represję”.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca „prawidłowo, respektując wymogi Konstytucji, skorzystał z przysługującej mu swobody regulacyjnej i świadomie zaniechał objęcia określonym w ustawie świadczeniem pieniężnym innych osób” niż wskazane w art. 1 i art. 2 ustawy o świadczeniu.

Pismo Prokuratora Generalnego zawiera ponadto obszernie cytaty z orzecznictwa sądów administracyjnych i dokumentacji prac sejmowych nad zaskarżoną ustawą oraz omówienie treści wzorców kontroli w kontekście wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

II

Na rozprawie 7 grudnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał dodatkowo, że ustawodawca jako sytuacje podobne (uprawniające do świadczenia deportacyjnego) wskazał pobyt w obozach pracy i wywiezienie (deportację) do pracy przymusowej. Cechą wspólną tych sytuacji była całkowita izolacja osób poddanych represji od ich dotychczasowego środowiska.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiadając na pytanie o skutki ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wyraził pogląd, że nie będzie on wymagał w sposób konieczny interwencji ustawodawczej i może stanowić samoistną podstawę orzekania w sprawach o świadczenie deportacyjne. Jego zdaniem osoby, którym świadczeń odmówiono, będą mogły skorzystać z prawa do wznowienia postępowania, a pozostałe osoby zainteresowane będą mogły składać wnioski o przyznanie świadczenia. Odnosząc się zaś do wzorców kontroli, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że „zasadniczym” wzorcem kontroli w sprawie jest art. 32 Konstytucji (w całości), podczas gdy art. 2 Konstytucji ma mniejsze znaczenie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot oraz wzorce kontroli.

1.1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, wnioskodawca) Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne poczynienie kilku uwag formalnych.

1.2. Wnioskodawca wskazał jako przedmiot zaskarżenia 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 (Dz. U. Nr 87, poz. 395, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniu). Przepis ten 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:

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

b) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR) 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, tak sformułowany przedmiot zaskarżenia wymaga doprecyzowania. Jak wynika z uzasadnienia wniosku Rzecznika, źródłem jego wątpliwości jest pominięcie przez zaskarżony przepis przesłanki deportacji (wywiezienia) w granicach państwa polskiego, które prowadzi do ukształtowania kręgu osób uprawnionych do świadczenia deportacyjnego z naruszeniem zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Nie budzi natomiast zastrzeżeń wnioskodawcy przyznawanie świadczeń z tytułu pracy przymusowej tylko osobom, które świadczyły pracę przymusową w warunkach deportacji ani też ich uzależnienie od określonego w tym przepisie minimalnego czasu trwania represji czy posiadania polskiego obywatelstwa. Świadczy o tym również zawarte w uzasadnieniu wniosku odwołanie do stanowiska Rzecznika w sprawie o sygn. SK 10/01, zakończonej postanowieniem z 24 października 2001 r. (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), której zakres przedmiotowy również ograniczał się tylko do tego aspektu art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu.

Wobec powyższego należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie domaga się usunięcia z obrotu prawnego całego zaskarżonego przepisu, ale zbadania, czy jest on regulacją pełną z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli. Tak zrekonstruowany zakres zaskarżenia prowadzi do wniosku, że intencjom wnioskodawcy odpowiadałoby wydanie wyroku zakresowego dotyczącego pominięcia ustawodawczego (a więc wyroku w formule „...w zakresie, w jakim pomija...”). W tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jego rola w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ

wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Nie ulega wątpliwości, że wzorcem kontroli w wypadku badania pominięcia ustawodawczego są najczęściej zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) lub przepisy ustawy zasadniczej formułujące prawa podmiotowe. Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dopuściła jednak także kontrolę merytoryczną pełności regulacji w kontekście art. 32 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli. Dotyczyło to m.in. pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości. Jako przykłady tego typu orzeczeń, wydanych w sprawach podobnych do sprawy aktualnie rozpatrywanej, można wskazać wyroki z:

– 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: „w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji”), wydany w pełnym składzie;

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: „w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji”);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: „w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji”);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: „w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji”).

1.3. Kilku uwag wstępnych wymagają także wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli, którymi są: art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej) oraz art. 32 Konstytucji (zasada równości oraz zakaz dyskryminacji).

Przed wszystkim należy zauważyć, że zostały one konsekwentnie przeniesione przez Rzecznika ze stanowiska w powołanej sprawie o sygn. SK 10/01 wraz z całą towarzyszącą im argumentacją. Analiza uzasadnienia pisma procesowego Rzecznika prowadzi do wniosku, że w istocie nie wskazał on żadnych nowych elementów uzasadnienia zarzutów stawianych art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu. Nie oznacza to jednak, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone z uwagi na wydanie postanowienia o sygn. SK 10/01. Zaskarżony przepis nie został bowiem w tamtej sprawie oceniony pod względem merytorycznym z powodów bezpośrednio związanych z ustrojowym kształtem skargi konstytucyjnej (a konkretnie z uwagi na niespełnienie wymogu wskazania takiego wzorca kontroli, który bezpośrednio odnosiłby się do praw lub wolności konstytucyjnych skarżących; teza ta jest uważana za kontrowersyjną). Sprawa aktualna została natomiast wszczęta w trybie kontroli abstrakcyjnej na skutek wniosku podmiotu o legitymacji ogólnej (Rzecznika Praw Obywatelskich). Tego typu wnioskodawcy mogą zaś inicjować kontrolę konstytucyjności bez takich ograniczeń przy wskazywaniu dopuszczalnego zakresu zaskarżenia, jakie są charakterystyczne dla skargi konstytucyjnej.

Wskazane we wniosku wzorce kontroli budzą jednak zastrzeżenia pod innymi względami, które w postanowieniu o sygn. SK 10/01 nie były rozważane z uwagi na czysto formalny charakter owego orzeczenia.

Po pierwsze, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumentacja przedstawiona w piśmie Rzecznika koncentruje się na wykazaniu, że art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu – we wskazanym zakresie – jest niezgodny z zasadą równości. Wnioskodawca szeroko uzasadnia wybór cechy relewantnej, łączącej – w jego opinii – adresatów zaskarżonego przepisu z osobami w nim pominiętymi, a następnie rozważa, czy nierówne traktowanie tych dwóch kategorii podmiotów znajduje konstytucyjne uzasadnienie – stosuje więc typowe elementy „testu równości” (por. niżej). Brak jest natomiast dodatkowych, odrębnych argumentów dowodzących sprzeczności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, które pozwalałyby uznać, że naruszenie tej zasady jest czymś więcej niż tylko logiczną konsekwencją sprzeczności z zasadą równości. Wobec tego należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie kontroli art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zaskarżonym zakresie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Po drugie, wątpliwa jest również trafność wskazania jako wzorca kontroli całego art. 32 Konstytucji. Przepis ten składa się z dwóch jednostek redakcyjnych:

- „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1);
- „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2).

Wzajemne relacje między nimi są w doktrynie i orzecznictwie ujmowane w różny sposób (por. np. teza o całości normatywnej art. 32 Konstytucji w wyroku z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215). Mając na uwadze to, że w pismach uczestników postępowania nie pojawił się zarzut „dyskryminacji”, wydaje się, że wątpliwości wnioskodawcy sprowadzają się do tych aspektów zasady równości, które są odzwierciedlone w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ten właśnie przepis należy więc uznać za jedyny właściwy w niniejszej sprawie wzorec kontroli.

1.4. W świetle powyższych rozważań merytorycznemu rozpoznaniu może być poddany wyłącznie zarzut sprzeczności art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Geneza i praktyka stosowania art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu.

2.1. Ustawa o świadczeniu jest elementem stworzonego w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku systemu pomocy finansowej udzielanej przez państwo osobom szczególnie poszkodowanym w czasie II wojny światowej. Składają się na niego także ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371, ze zm.; dalej: ustawa o kombatantach) oraz ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz. U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622, ze zm.; dalej: ustawa o żołnierzach-górnikach).

Na marginesie można wskazać, że niektóre kategorie robotników przymusowych mogły ubiegać się także o świadczenia finansowane z innych źródeł niż polskie środki publiczne. Były one wypłacane przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, która

dysponowała środkami przekazanymi m.in. przez rząd Republiki Federalnej Niemiec, niemiecką Fundację „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, austriacki Fundusz „Pojednania, Pokoju i Współpracy” oraz szwajcarski Fundusz na Rzecz Potrzebujących Ofiar Holokaustu/Shoah (por. www.fnpn.pl).

2.2. Zaskarżona ustawa była rezultatem prac prowadzonych podczas II kadencji Sejmu nad rozpatrywanymi wspólnie rządowym projektem ustawy o dodatku pieniężnym do emerytur i rent przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez b. III Rzeszę i b. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (druk sejmowy nr 1354/II kadencja) oraz poselskim projektem ustawy o uprawnieniach osób represjonowanych poprzez przymusową pracę na terenie III Rzeszy oraz na terenach przez nią okupowanych (druk sejmowy nr 904/II kadencja). Bezpośrednim powodem podjęcia prac nad tymi ustawami były:

- rezolucja Sejmu z dnia 18 listopada 1994 r. w sprawie przedłożenia projektu ustawy regulującej sposób zadośćuczynienia roszczeniom osób represjonowanych przez III Rzeszę (M. P. Nr 62, poz. 546), wzywająca Radę Ministrów do przedstawienia w terminie do 31 stycznia 1995 r. projektu ustawy w sprawie zadośćuczynienia roszczeniom osób represjonowanych przez pracę przymusową na terenie III Rzeszy oraz terenach przez nią okupowanych,

- brak możliwości otrzymania środków na zaspokojenie tych roszczeń od następców prawnych III Rzeszy i ZSRR (w pierwszym wypadku Polska zrzekła się bowiem roszczeń w 1953 r. i 1991 r., w drugim zaś podejmowała bezskuteczne działania dyplomatyczne);

- ograniczony zasięg dotychczasowych rekompensat dla ofiar wojny, w tym zwłaszcza odszkodowań wypłacanych od 1991 r. przez wspomnianą Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” (por. uzasadnienia projektów ustaw, zawarte we wskazanych wyżej drukach sejmowych).

Jak stwierdzono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, „koniecznością było więc zastosowanie rozwiązania pragmatycznego, które choćby częściowo i symbolicznie wychodziło[by] naprzeciw oczekiwaniom polskich ofiar” (s. 3 uzasadnienia, druk nr 1354/II kadencja).

Zaskarżone kryteria „geograficzne” prawa do świadczenia deportacyjnego, zawarte w art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu, uchwalono – z niewielką zmianą redakcyjną – w formie zaproponowanej w rządowym projekcie ustawy (usunięto tylko skrót „b.” przy nazwach III Rzeszy i ZSRR). Uwzględnienie osób świadczących pracę przymusową na rzecz III Rzeszy wynikało ze wspomnianej wyżej rezolucji Sejmu z 18 listopada 1995 r., natomiast rekompensaty z tytułu deportacji do pracy przymusowej do ZSRR i na tereny przez niego okupowane zostały wprowadzone na wniosek Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: UdsKiOR).

W zachowanej dokumentacji prac legislacyjnych (nie są dostępne zapisy prac podkomisji nadzwyczajnej) nie można odnaleźć szczegółowego uzasadnienia tych rozwiązań. Nie zawiera ona zwłaszcza dowodów na poparcie tezy wskazanej w stanowisku Marszałka Sejmu, jakoby parlamentarzyści mieli przy jej uchwalaniu na względzie to, że deportacja (przesiedlenie) do pracy przymusowej w granicach państwa polskiego sprzed II wojny światowej jest mniej dolegliwa i odmienna od represji polegającej na deportacji (przesiedleniu) poza te granice. Analiza stenogramów z posiedzeń plenarnych Sejmu oraz biuletynów z posiedzeń sejmowych Komisji Polityki Społecznej i Komisji Ustawodawczej prowadzi do wniosku, że kwestia ta w istocie nie była dokładnie rozważana.

W toku prac legislacyjnych trzech posłów bezpośrednio podnosiło kwestię wyłączenia z zakresu ustawy osób, które były deportowane do pracy z miejsca

zamieszkania, ale w ramach terytorium Polski (por. Sprawozdania Stenograficzne z: 66. posiedzenia Sejmu 1 grudnia 1995 r., s. 66 i s. 210-211 oraz 80. posiedzenia Sejmu 29 maja 1996 r., s. 52), ponadto jeden parlamentarzysta zwrócił uwagę także na problemy związane z ustawową definicją pojęcia „deportacja” (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 80. posiedzenia Sejmu 29 maja 1996 r., s. 61). Zgłoszono również wniosek mniejszości o poszerzenie art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu o osoby deportowane do pracy przymusowej z terytorium państwa polskiego zarówno w granicach sprzed 1 września 1939 r., jak i obecnych (por. Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Komisji Ustawodawczej 23 kwietnia 1996 r. nr 2524/II kadencja, s. 10 oraz Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Komisji Ustawodawczej, druk sejmowy nr 1661/II kadencja). Były one kwitowane przez przedstawiciela UdsKiOR, rządu i sprawozdawców parlamentarnych ogólnymi stwierdzeniami na temat selektywnego charakteru ustawy i ograniczonych możliwości budżetu państwa. Wskazywano, że zaskarżona ustawa „nie ma ambicji ani celu, by objąć wszystkie kategorie osób pokrzywdzonych wskutek wojny, okupacji i reżimów lat 1939-1945 i późniejszych. Takie zadanie nie jest (...) możliwe do zrealizowania tak ze względów merytorycznych, jak i finansowych (...) ustawa dotyczy konkretnie wskazywanych grup ofiar i konkretnych rodzajów represji”, nie może być regulacją, w której „podstawą do wypłacania odszkodowań będzie metryka, a nie rodzaj i skala represji” (Sprawozdanie Stenograficzne z 80. posiedzenia Sejmu 29 maja 1996 r., s. 49 i 65). Skutki zaskarżonego ograniczenia były parlamentarzystom znane: jak wskazywał podczas II czytania sprawozdawca połączonych komisji – o ile „osadzenie w obozach rozumiane jest jako represja niezależnie od tego, gdzie obóz ten się znajdował”, to ustawa nie obejmuje tych, „którzy pracowali w systemie niewolniczym na terenie ojczystym, niedeportowani z kraju” (Sprawozdanie Stenograficzne z 80. posiedzenia Sejmu 29 maja 1996 r., s. 50).

Należy zauważyć, że kwestia kryteriów geograficznych była także przedmiotem zainteresowania parlamentarzystów po uchwaleniu ustawy o świadczeniu. Dowodzą tego przede wszystkim liczne interpelacje poselskie (por. np. interpelacje nr: 4100/VI kadencja, 2996/VI kadencja, 5173/V kadencja, 5866/V kadencja, 6959/V kadencja, 9525/V kadencja, 1287/IV kadencja, 6493/IV kadencja, 2782/III kadencja, 3070/III kadencja i 6033/III kadencja). W odpowiedziach na nie przedstawiciele rządu konsekwentnie wskazywali, że o uwzględnienie w systemie pomocy dla ofiar wojny ubiegają się liczne grupy osób zainteresowanych (wśród nich szczególnie aktywni są reprezentanci środowisk zrzeszających małoletnie ofiary wojny, por. „Założenia nowelizacji prawa kombatanckiego” przyjęte przez Radę Ministrów 27 marca 2007 r., s. 29, <http://www.mps.gov.pl/bip/download/zalozenia%20na%20RM.pdf>). Mimo że „Realizacja roszczeń każdej z tych grup ma pewne uzasadnienie, albowiem osoby do nich należące istotnie doznały wielu krzywd i cierpień w czasie trwania wojny i w okresie powojennym” (odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 2996/VI kadencja), rząd konsekwentnie wypowiadał się przeciwko poszerzeniu zakresu podmiotowego ustawy o świadczeniu o osoby, które zostały wywiezione do pracy przymusowej z innego terytorium niż wskazane w art. 2 pkt 2 tej ustawy (por. np. odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 6953/V kadencja) oraz przeciwko przyznaniu świadczeń wszystkim osobom pracującym przymusowo w latach 1939-1945 (por. odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 5886/V kadencja). Uzasadniano to przede wszystkim:

- bardzo dużymi kosztami budżetowymi takich zmian (szacowanymi w 2007 r. na co najmniej 640 mln zł rocznie),
- znacznym obciążeniem finansowym wynikającym z już istniejących świadczeń związanych z II wojną światową (w 2007 r. przysługiwały one 800 tys. obywateli i

kosztowały – z pominięciem kosztów refundacji bezpłatnych leków i ulg na przejazdy transportem publicznym – ponad 3,5 mld zł rocznie),

– powszechnością obowiązku pracy na terenach okupowanych przez III Rzeszę (w Generalnej Guberni wynikał on m.in. z rozporządzeń Generalnego Gubernatora z: 12 października 1939 r., 14 grudnia 1939 r. oraz 13 czerwca 1940 r.; por. powołana odpowiedź na interpelację nr 5886/V kadencja).

Wskazywano, że „praca niewolnicza była zjawiskiem powszechnym. Była to częstokroć praca ponad siły, wykonywana w warunkach prowadzących do wyniszczenia, o znamionach represji skierowanej przeciwko narodowi polskiemu. Przepisy ustawy z dnia 31 maja 1936 r. o świadczeniu (...) nie przewidują jednak świadczeń dla wszystkich poszkodowanych w powyższy sposób, lecz tylko dla tych, względem których okupant stosował represję pracy niewolniczej w zaostrej formie, związanej bądź to z osadzeniem w obozie pracy, bądź to z deportacją (wywiezieniem). Jest to uzasadnione, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że sytuacja deportowanych, izolowanych całkowicie od dotychczasowego środowiska, była nieporównanie gorsza od sytuacji innych przymusowo zatrudnionych osób, i to nawet wówczas, gdy warunki pracy były porównywalne” (*tamże*; w cytowanym zakresie odpowiedź na interpelację jest dosłownym cytatem z – niepowołanej w niej – uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 1998 r., sygn. akt OPS 5/98).

2.3. Ustawa o świadczeniu przewiduje wypłacanie świadczeń osobom, które spełniają łącznie następujące warunki:

– są obywatelami polskimi i były nimi także w okresie podleganiu represji w rozumieniu ustawy (art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu);

– stale zamieszkują na terytorium Polski (art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu);

– nie mają prawa do dodatku kombatanckiego ani do dodatku za tajne nauczanie (art. 1 ust. 2 ustawy o świadczeniu),

– podlegały; jednemu z dwóch rodzajów represji, zdefiniowanych w art. 2 ustawy o świadczeniu: osadzeniu w obozach pracy przymusowej w okresie wojny w latach 1939-1945 z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych (wyłączono więc osadzenie z przyczyn np. kryminalnych) lub deportacji (wywiezieniu) 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 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach.

Art. 3 ustawy o świadczeniu precyzyjnie określa sposób obliczenia świadczenia przysługującego poszkodowanemu w wysokości proporcjonalnej do liczby pełnych miesięcy trwania pracy przymusowej. Wysokość świadczenia – finansowanego ze środków budżetu państwa (art. 6 ustawy) – jest corocznie ogłaszana przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Monitorze Polskim (art. 3 ust. 3 ustawy). Od 1 marca 2009 r. wynosi ona od 8,68 zł do 173,10 zł (komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 lutego 2009 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. Nr 14, poz. 187). Z uwagi na brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy prawo do świadczenia w maksymalnej wysokości mają osoby, które wykonywały pracę przymusową przez co najmniej rok i osiem miesięcy (20 miesięcy), natomiast osoby, które wykonywały tę pracę krócej, otrzymują świadczenie proporcjonalnie niższe.

Uprawnienie do świadczenia pieniężnego przyznaje w formie decyzji Kierownik UdsKiOR (bądź upoważniony przez niego pracownik UdsKiOR – art. 4 ust. 2 ustawy o świadczeniu) na wniosek zainteresowanego (poparty dokumentami i innymi dowodami potwierdzającymi rodzaj i czas trwania represji), zaopiniowany przez właściwe stowarzyszenie osób poszkodowanych (art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniu). Tryb postępowania w sprawie wniosków oraz szczegółowe wymagania dotyczące dokumentów i innych dowodów potwierdzających podleganie represjom określił na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy Minister Pracy i Polityki Socjalnej (por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie wymaganych dokumentów i dowodów potwierdzających rodzaj represji i okres jej trwania oraz szczegółowego trybu postępowania przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich; Dz. U. Nr 111, poz. 1300). Pozostałe kwestie techniczne są uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1996 r. w sprawie trybu wypłacania świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 107, poz. 505).

Reasumując, można stwierdzić, że świadczenie deportacyjne jest świadczeniem:

- samoistnym (w tym sensie, że choć jest wypłacane przez organy emerytalno-rentowe, to jego uzyskanie jest niezależne od tego, czy dana osoba pobiera emeryturę lub rentę),

- finansowanym z budżetu państwa (por. art. 6 ustawy o świadczeniu),

- stałym, wypłacanym kwartalnie (w przeciwieństwie np. do jednorazowych odszkodowań wypłacanych przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”),

- niedziedzicznym,

- nieopodatkowanym (por. art. 8 ustawy o świadczeniu oraz art. 21 ust. 1 pkt 45 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.),

- pieniężnym (dla porównania wzmiankowany wyżej poselski projekt ustawy przewidywał – obok świadczeń pieniężnych – także ulgi na transport publiczny, abonamenty na media i ryczałt energetyczny),

- subsydiarnym w stosunku do innych świadczeń (nie mogą go otrzymywać osoby, które mają prawo do dodatku kombatanckiego lub dodatku za tajne nauczanie – art. 1 ust. 2 ustawy o świadczeniu; osoby uprawnione do dodatku do emerytury lub renty rolniczej z tytułu pracy przymusowej, określonego w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm., lub w ustawie o żołnierzach-górnikach mogą pobierać tylko jedno świadczenie – wyższe lub wybrane przez uprawnionego – art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniu); w tym kontekście należy zauważyć, że te same organy emerytalno-rentowe, które wypłacają świadczenia deportacyjne, przy obliczaniu dodatku do emerytury lub renty z tytułu pracy przymusowej stosują inną (częściowo szerszą) definicję niż zawarta w zaskarżonym przepisie – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) przewiduje, że za okresy składkowe uważane są okresy pracy przymusowej wykonywanej m.in. „na rzecz hitlerowskich Niemiec w okresie II wojny światowej” (ustawa nie stawia przy tym żadnych kryteriów geograficznych i nie łączy tego ze zmianą miejsca zamieszkania czy przekroczeniem granic terytorium państwa polskiego) oraz „wykonywanej na obszarze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 31

grudnia 1956 r.” (tutaj już element geograficzny występuje – art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. a i b tej ustawy),

- waloryzowanym (art. 3 ust. 2 i art. 9 ustawy o świadczeniu),
- przysługującym bez względu na wiek (przy czym – z uwagi na daty podlegania represji, zakreślone w art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu – należy stwierdzić, że obecnie mogą go pobierać osoby co najmniej siedemdziesięcioletnie) (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 80. posiedzenia Sejmu 29 maja 1996 r., s. 50).

2.4. Stosowanie ustawy o świadczeniu wywołało w praktyce wiele kontrowersji, rozstrzyganych orzeczeniami Sądu Najwyższego (dalej: SN), Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA).

Analiza opublikowanych orzeczeń z tego obszaru prowadzi do wniosku, że owe wątpliwości nie dotyczyły jednak kwestionowanych w niniejszym postępowaniu kryteriów „geograficznych” świadczeń deportacyjnych. W tym bowiem obszarze orzecznictwo nie wykazuje żadnych rozbieżności i konsekwentnie posługuje się taką samą wykładnią zaskarżonego przepisu, jaka została zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich (tytułem przykładu można przywołać np. wyroki WSA: w Łodzi z 19 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 573/08; w Warszawie z 4 lutego 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1952/08; w Poznaniu z 7 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 225/07; we Wrocławiu z 22 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 709/04, 17 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 39/05, 9 lipca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1511/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 1166/03; w Bydgoszczy z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Bd 983/04; a także wyroki: NSA z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt OSK 299/04, NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 4 kwietnia 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 1007/00; NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi z 23 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Łd 1726/98 oraz powołana uchwała NSA o sygn. akt OPS 5/98; wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej bazie orzecznictwa administracyjnego: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, że dla uzyskania prawa do omawianego świadczenia konieczne jest podleganie deportacji (wywiezieniu) w rozumieniu art. 2 ust. 2 zaskarżonej ustawy. Zawarte w tym przepisie kryterium przekroczenia granic terytorium państwa polskiego powinno być interpretowane w sposób ścisły, gdyż jest sformułowane w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości. W rezultacie nie jest możliwe przyznanie świadczenia w sytuacji, gdy osoba zainteresowana np. wykonywała pracę przymusową w miejscowości swojego zamieszkania (czyli nie została deportowana – tak np. powołana uchwała o sygn. akt OPS 5/98), gdy deportacja nastąpiła z miejscowości znajdującej się poza granicami państwa polskiego albo gdy odbyła się do miejscowości nienależącej do terytorium III Rzeszy, ZSRR lub terenów okupowanych przez te państwa. Odrzucany był zwłaszcza taki kierunek wykładni zaskarżonego przepisu, który powodowałby, że „praktycznie każda praca przymusowa, wykonywana przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz III Rzeszy w latach 1939-1945, uprawniałaby do świadczenia” (powołana uchwała NSA o sygn. akt OPS 5/98, podobnie pozostałe wymienione orzeczenia sądów administracyjnych; za gramatyczną wykładnią art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu opowiedział się także SN m.in. w wyroku z 14 marca 2002 r., sygn. akt III RN 161/01).

W powołanych orzeczeniach sądy administracyjne kilkakrotnie odnosiły się także do kwestii zgodności omawianej przesłanki „geograficznej” świadczeń deportacyjnych z art. 2 i art. 32 Konstytucji (por. zwłaszcza powołana uchwała NSA o sygn. akt OPS 5/98 oraz wyroki WSA we Wrocławiu o sygn. akt: IV SA/Wr 39/05 i IV SA/Wr 709/04). W ocenie sądów administracyjnych, „Kryterium wyróżniającym grupę osób uprawnionych do świadczenia z tytułu pracy przymusowej nie stanowią ówczesne potrzeby gospodarki III

Rzeszy, lecz obiektywnie trudniejsza sytuacja osób przymusowo zatrudnionych wyrwanych z dotychczasowego środowiska. (...) Pozostaje w zgodzie z zasadą państwa prawnego przyznanie uprawnień do świadczenia tylko pewnej ściśle określonej grupie osób srożej represjonowanych, z pominięciem osób, które doznały represji mniej dolegliwych (bez osadzenia w obozie pracy lub bez deportacji), choć sytuacja odwrotna z pewnością zasadę tę by naruszyła. Takie unormowanie nie stanowi dyskryminacji innych osób. (...) Przyznanie świadczenia z tytułu pracy niewolniczej na rzecz Niemiec nie wszystkim obywatelom polskim, którzy doznali tej represji, ale tylko tym osobom, które poddane były represji w szczególnych warunkach (osadzenie w obozie pracy albo wywiezienie do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy), nie może być uznane za niesprawiedliwe faworyzowanie tych osób” (wspomniana uchwała NSA o sygn. akt OPS 5/98; podobna konkluzja zawarta jest we wszystkich powołanych wyżej wyrokach sądów administracyjnych). Rozwiązanie zawarte w art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu było uznawane za uzasadnione, ponieważ „sytuacja przymusowo zatrudnionych izolowanych całkowicie od dotychczasowego środowiska była z reguły zdecydowanie gorsza od sytuacji innych przymusowo zatrudnionych osób, i to nawet wówczas, gdy warunki pracy były porównywalne” (*tamże*).

2.5. Przed przejściem do *meritum* niniejszej sprawy należy przypomnieć, że ustawa o świadczeniu była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.:

- SK 10/98 (dotyczyła zgodności art. 1 ust. 2 pkt 1 tej ustawy z art. 67 ust. 1 Konstytucji ze względu na zakaz kumulacji świadczenia z dodatkiem kombatanckim; zakończyła się umorzeniem postępowania z powodu śmierci skarżącego, postanowieniem z 9 marca 1999 r., OTK ZU nr 2/1999, poz. 27),

- SK 10/01 (omówiona wyżej, zakwestionowano w niej zgodność art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu z art. 32 Konstytucji; postępowanie umorzono postanowieniem z 24 października 2001 r., OTK ZU nr 7/2001, poz. 225);

- P 24/02 (jej przedmiotem było wprowadzenie do zaskarżonej ustawy zawitego terminu składania wniosku o przyznanie świadczenia przez ustawę z dnia 18 marca 1999 r. 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, Dz. U. Nr 28, poz. 257; w wyroku z 17 czerwca 2003 r., OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 5 ustawy o świadczeniu jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Ustalenia na temat genezy oraz charakteru świadczenia deportacyjnego, zawarte w tych orzeczeniach, zachowują pełną aktualność i znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

3. Problem zgodności art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zaskarżonym zakresie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą równości 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.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasada równości jako wzorzec kontroli była już wielokrotnie przedmiotem jego rozważań, wobec czego zbędne jest jej

definiowanie po raz kolejny. Na potrzeby niniejszej sprawy można poprzestać na stwierdzeniach zasadniczych.

Zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo – bez dyskryminowania ani faworyzowania (por. zwłaszcza orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Ewentualne wyjątki od tej zasady muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny one także być proporcjonalne (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w tym zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej (por. *tamże*).

3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wątpliwości wobec zaskarżonego rozwiązania przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście zasady równości są słuszne i zasługują na uwzględnienie.

3.4. Uzasadnienie powyższej oceny art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zakwestionowanym zakresie należy rozpocząć od wskazania, że – z jednym wyjątkiem – Konstytucja nie nakłada wprost na polski rząd obowiązku wypłacania wszystkim obywatelom poszkodowanym na skutek II wojny światowej jakichkolwiek środków finansowych lub udzielania im pomocy materialnej w innej formie. Powinność taka wynika – pośrednio – jedynie z art. 19 ustawy zasadniczej, który wskazuje że Rzeczpospolita Polska otacza „specjalną opieką” jedną kategorię tych osób – „weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych” (na temat normatywności tego przepisu i jego roli jako wzorca kontroli konstytucyjności por. wyrok z 9 marca 2004 r., sygn. K 12/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 19).

Powyższa konstatacja nie oznacza oczywiście, że w Konstytucji nie można odnaleźć regulacji skłaniających ustawodawcę do stworzenia pewnych form zadośćuczynienia ofiarom wojny, w tym także osobom przesiedlanym poza miejsce zamieszkania i zmuszonym do pracy na rzecz okupantów. Można wśród nich wymienić nie tylko przepisy preambuły, wspominające o ofiarach walki o niepodległość i „gorzkich doświadczeniach z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, lecz także przepisy określające status jednostki w państwie. Najważniejsze znaczenie mają regulacje dotyczące: zakazu okrutnego i poniżającego traktowania (art. 40 Konstytucji), nietykalności i wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji), wolności wyboru miejsca zamieszkania (art. 52 ust. 1 Konstytucji), wolności wyboru i wykonywania zawodu i miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji; por. również art. 24 Konstytucji) oraz zakazu stałego zatrudniania dzieci do lat 16 (art. 65 ust. 3 Konstytucji). Mając na uwadze charakterystykę demograficzną osób zmuszonych do pracy niewolniczej podczas II wojny światowej i tuż po jej zakończeniu, można także przypuszczać, że znaczna część z nich jest osobami niepełnosprawnymi, a wszyscy – osobami w podeszłym wieku, a więc obywatelami, wobec których państwo ma szczególne obowiązki (por. np. art. 69 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji).

3.5. Trybunał Konstytucyjny uznaje argumentację przedstawianą przez rząd zarówno podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy o świadczeniu, jak i prezentowaną przy innych okazjach (por. wyżej), że z powodu ograniczeń budżetowych

nie jest możliwe udzielenie wsparcia finansowego wszystkim osobom, które w różnych formach świadczyły pracę przymusową na rzecz III Rzeszy i ZSRR. Jeżeli wierzyć szacunkom przytoczonym przez Ministra Polityki Społecznej w 2007 r., że kosztowałyby one dodatkowo co najmniej 640 mln zł rocznie (por. cytowana odpowiedź na interpelację nr 5886/V kadencja), to – mając na uwadze aktualną sytuację gospodarczą – należy się zgodzić, iż rzeczywiste wprowadzenie tak szerokiego instrumentu byłoby dużym zagrożeniem dla równowagi finansów publicznych, która jest przecież wartością o randze konstytucyjnej.

Nie oznacza to jednak automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do świadczeń będących zadośćuczynieniem za pracę przymusową, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do nich do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83), jeżeli ustawodawca zdecyduje się na wprowadzenie świadczeń, które nie są bezwzględnie wymagane przez Konstytucję, to musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesadzające o ich inkluzywności albo ekskluzywności. W szczególności nie jest dopuszczalny wybór takich kryteriów dostępu do świadczeń, które mają charakter arbitralny i oderwany od celu danej regulacji, ale za to są łatwe do zastosowania i weryfikacji (por. *tamże*).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca trafnie uznał, iż wśród wszystkich osób świadczących pracę przymusową na rzecz ZSRR i III Rzeszy, szczególnie dotkliwie poszkodowane były osoby, które pracę tę świadczyły w warunkach przesiedlenia poza dotychczasowe miejsce zamieszkania. Świadczenia osób poddanych tej formie represji skłaniają do akceptacji poglądu, że znajdowały się one w znacznie trudniejszej sytuacji niż osoby wykonujące nawet tego samego typu pracę, ale w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub w niewielkim od niego oddaleniu (np. sąsiednie miejscowości), w znanej okolicy i w otoczeniu rodziny i znajomych. Obok niedogodności związanych z samym obowiązkiem zatrudnienia (często na granicy fizycznych możliwości), były one poddane dodatkowemu stresowi związanemu z rozłąką z najbliższymi i koniecznością samodzielnej organizacji od podstaw życia codziennego w nowym, z reguły nieprzyjaznym miejscu pobytu. Wśród czynników, które wskazują na zaostrzony charakter takiej represji w porównaniu do „zwykłej” pracy przymusowej w pobliżu dotychczasowego miejsca zamieszkania, można wymienić m.in.: niedostatek więzi społecznych z nowym otoczeniem (wrogość, nieznajomość języka), ogólnie trudniejsze warunki egzystencji (np. brak możliwości sprzedaży czy wymiany własności pozostawionej w dotychczasowym miejscu zamieszkania, brak solidarności rodzinnej czy sąsiedzkiej), co najmniej utrudniony kontakt z rodziną i najbliższymi, trudny klimat i warunki przyrodnicze (dotyczy to zwłaszcza osób wywiezionych do części azjatyckiej ZSRR). Okoliczności te nabierają szczególnego znaczenia, jeżeli weźmie się pod uwagę, że „na roboty” wywożeni byli przede wszystkim (zwłaszcza na początku okupacji) ludzie młodzi. Warto zauważyć, że podobne stanowisko co do zaostrzonego charakteru represji w postaci pracy przymusowej połączonej z deportacją (wywiezieniem) wyrażały także sądy administracyjne na tle sytuacji konkretnych osób, ubiegających się o świadczenie na podstawie zaskarżonego przepisu (por. wspomniana uchwała NSA o sygn. akt OPS 5/98 oraz pozostałe powołane wyroki sądów administracyjnych).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ogólnie słuszny cel zaskarżonej ustawy (symboliczne zadośćuczynienie dla osób wywiezionych do pracy przymusowej) został wypaczony przez niepełne określenie kategorii osób uprawnionych do świadczenia deportacyjnego przewidzianego w art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu. Z przepisu tego wynika, że beneficjentami świadczeń mogą być wyłącznie osoby wywiezione z terytorium państwa polskiego (i to definiowanego na dwa różne sposoby – w granicach

przedwojennych lub powojennych) na terytorium ZSRR, III Rzeszy lub terenów przez nie okupowanych. W taki sposób do rangi warunku uzyskania świadczenia (cechy relewantnej jego adresatów) podniesione zostało przekroczenie granicy państwa polskiego (nie zawsze zresztą istniejącej w sensie prawnym i faktycznym oraz zmieniającej swój przebieg w trakcie działań wojennych). Spowodowało wykluczenie możliwości przyznania świadczeń deportacyjnych osobom deportowanym (wywiezionym) do pracy przymusowej w ramach terytorium państwa polskiego.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, tak sformułowane, bardzo rygorystyczne przesłanki dostępu do świadczeń deportacyjnych w istotny sposób naruszają zasadę równości. Kryterium przekroczenia granic państwowych nie jest adekwatne do celu ustawy, którym było 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 dalsze 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”.

Aktualne zasady przyznawania tych świadczeń powodują naruszenie zasady równości w dwóch wymiarach. Po pierwsze, prowadzą one do podobnego traktowania podmiotów różnych, tj. osób wywiezionych do pracy przymusowej, pozostających w łączności ze swoim dotychczasowym środowiskiem (np. deportowanych do sąsiedniej miejscowości, ale z przekroczeniem granic państwowych) oraz osób pozostających w całkowitej od niego izolacji (np. deportowanych na duże odległości w ramach terytorium państwa polskiego, zwłaszcza na tereny przygraniczne, zamieszkałe w przeważającej części przez Niemców, Ukraińców czy Białorusinów). Po drugie, powodują one odmienne traktowanie osób cechujących się tą samą cechą relewantną w równym stopniu (osób „wyrwanych” z dotychczasowego środowiska z powodu wywiezienia przez okupantów do pracy przymusowej) w zależności od tego, czy przekroczyły one granice państwowe.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w badanym zakresie nie może być zakwalifikowany jako dopuszczalne odstępstwo od zasady równości. W szczególności nie wystarczy dla jego akceptacji argument, że środki publiczne na pomoc ofiarom II wojny światowej są i zawsze będą ograniczone. Nawet niewielkie kwoty mogą bowiem i powinny być dzielone na podstawie kryteriów sprawiedliwych i powiązanych z celem ustawy o świadczeniu, którym jest zadośćuczynienie osobom zmuszonym do pracy poza swoim miejscem zamieszkania (przesiedlonym w celu wykonywania pracy przymusowej). Na skutek zaskarżonej regulacji świadczenie pomyślane jako symboliczne zadośćuczynienie dla osób poszkodowanych traci swój rekompensacyjny charakter i staje się dysfunkcjonalne wobec celu ustawy o świadczeniu. Zasługuje to na szczególną krytykę także dlatego, że ustawa o świadczeniu obejmuje określoną, stale malejącą grupę osób, które z uwagi na wiek i stan zdrowia mogą napotykać na liczne trudności w dochodzeniu swoich praw (świadczy o tym choćby fakt, że niniejszy wyrok zapada po kilkunastu latach obowiązywania zakwestionowanej ustawy).

3.6. Art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w badanym zakresie jest także obciążony dalszymi wadami, które stanowią dodatkowe argumenty przemawiające za jego niekonstytucyjnością.

3.6.1. Przede wszystkim przepis ten warunkuje prawa osób zainteresowanych czynnikami nie tylko niezależnymi od tych osób (nie miały one bowiem wpływu na miejsce wykonywania pracy przymusowej), lecz także ustalonymi arbitralnie, jednostronnie i z pogwałceniem prawa międzynarodowego przez administrację III Rzeszy i ZSRR. Nie rozwijając szerzej tej kwestii, można wskazać, że zawarte w art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu kryteria „geograficzne” odbiegają także od historycznych realiów II wojny światowej. Abstrahując np. od tego, że w ramach terytoriów okupowanych istniały różne kategorie obszarów o odmiennym statusie prawnym, oddzielone od siebie granicami administracyjnymi (niekoniecznie o charakterze granic państwowych), które przyczyniały się do izolacji różnych grup ludności polskiej. Pomija fakt, że granice między poszczególnymi jednostkami obszarów okupowanych były ustalane przez obce administracje w sposób sztuczny, często niezależnie od czynników społeczno-gospodarczych, a ponadto – zwłaszcza w okresie ofensywy wojskowej – podlegały dużym zmianom. W sytuacji, gdy konieczne jest udowodnienie, że represja uprawniająca do świadczenia trwała co najmniej 6 miesięcy, uzyskanie odpowiedniej dokumentacji każdorazowego przebiegu granic może być znacznie utrudnione, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę zaawansowany wiek osób represjonowanych.

3.6.2. Pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa budzi także trafność zastosowania określenia „deportacja” w odniesieniu do rodzaju represji, który uprawnia do otrzymania świadczenia na podstawie badanej ustawy.

W języku potocznym „deportacja jest karą polegającą na skierowaniu skazanego do odległej miejscowości na przymusowy pobyt; zesłanie” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1988, t. 1, s. 328; definicja zacytowana w powołanym wyroku o sygn. akt II SA/Wr 1166/03; podobnie np. *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1978 r., s. 145 – „zesłanie skazanego, zwł. do odległej, izolowanej miejscowości na przymusowy pobyt”). Z przytoczonych cytatów wyraźnie wynika, że pierwotnym celem tak rozumianej deportacji jest wymierzenie sankcji w postaci pozbycia się z danego terytorium osób niepożądanych i ich ukarania przez izolację od dotychczasowego środowiska. Dla określenia sytuacji, w których celem przymusowej zmiany miejsca pobytu jest zmuszenie do wykonywania pracy, stosowane jest raczej określenie „wywiezienie do pracy przymusowej” (potocznie: „na roboty”). Dodatkowo należy także uwzględnić geograficzne i historyczne konotacje omawianych wyrażen. O „zesłaniu” mówi się głównie w odniesieniu do przesiedleń na dalsze odległości w kierunku wschodnim w okresie od zaborów do czasów tuż powojennych, podczas gdy „wywiezienie na roboty” łączy się z raczej z przesiedleniami w kierunku zachodnim, dokonywanymi przez III Rzeszę w okresie II wojny światowej.

Także w języku prawnym i prawniczym słowo „deportacja” występuje w nieco innym znaczeniu niż w ustawie o świadczeniu.

Po pierwsze, w odniesieniu do zdarzeń współczesnych deportacja jest odpowiednikiem określenia „wydalenie z terytorium polskiego”. Deportacja w tym znaczeniu jest dokonywana w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych wyłącznie w stosunku do cudzoziemców, przede wszystkim w sytuacji, gdy przebywają oni w Polsce nielegalnie (por. rozdział 8 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm.). Różni się ona od ekstradycji, polegającej na wydaniu władzy obcego państwa osoby ściganej za przestępstwo (por. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 257; warto zauważyć, że art. 55 Konstytucji w obecnym brzmieniu dopuszcza także warunkowo ekstradycję obywatela polskiego).

Po drugie (co w warunkach niniejszej sprawy ważniejsze), w odniesieniu do zdarzeń historycznych deportacja to szczególny rodzaj represji okresu wojennego lub

powojennego (maksymalnie do 1956 r.), polegający na przymusowych przesiedleniach z przyczyn politycznych, religijnych i narodowościowych (a nie gospodarczych) na tereny byłego ZSRR. Taka definicja wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o kombatantach, w zbliżonym kontekście jest ona stosowana także w art. 1 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o ustanowieniu Krzyża Zesłańców Sybiru (Dz. U. Nr 225, poz. 2230), art. 13 ust. 3 pkt 4-5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. Nr 180, poz. 1280, ze zm.; dalej: Karta Polaka) oraz preambule i art. 6 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.; dalej: ustawa o repatriacji). We wszystkich tych aktach prawnych – inaczej niż w ustawie o świadczeniu – określenie „deportacja” jest stosowane wyłącznie w odniesieniu do przesiedleń na terytorium ZSRR (a nie III Rzeszy), bez względu na miejsce zamieszkania danej osoby przed deportacją (por. zwłaszcza Karta Polaka i ustawa o repatriacji). Wyraźnie też podkreślone są pozagospodarcze przyczyny takich represji (por. zwłaszcza ustawa o kombatantach).

3.7. Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. Konkluzja i skutki wyroku.

4.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu w zakresie, w jakim pomija przesłankę deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie zostało zaś umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4.2. Przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją w niniejszej sprawie będzie wymagało interwencji ustawodawcy, który powinien m.in. na nowo określić definicję wywiezienia do pracy przymusowej, uwzględniając ustalenia zawarte w niniejszym wyroku. Powinna ona zostać podjęta w możliwie najkrótszym terminie z uwagi na wiek i sytuację osobistą ofiar tej represji, zwłaszcza że świadczenie deportacyjne jest świadczeniem osobistym i nie podlega dziedziczeniu.

W tym miejscu podkreślić należy, że niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy i kwestionuje nieprawidłowy sposób ukształtowania przesłanek dostępu do świadczeń deportacyjnych. Naruszenie w tym zakresie zasady równości jest bezpośrednim wynikiem uzależnienia prawa do analizowanego świadczenia od kryteriów „geograficznych” (tzn. przekroczenia granic państwa polskiego) i wykluczenia możliwości otrzymania świadczeń przez osoby deportowane (wywiezione) do pracy przymusowej w ramach terytorium państwa polskiego. Trybunał Konstytucyjny nie ma natomiast zastrzeżeń co do samej zasady, aby świadczenia otrzymywały tylko te osoby, wobec których obowiązek pracy przymusowej podczas II wojny światowej i tuż po jej zakończeniu przybierał szczególnie dotkliwą formę, tzn. był połączony z wysiedleniem (przymusową zmianą miejsca pobytu) i „wyrwaniem” z dotychczasowego środowiska.

4.3. Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne poczynienie kilku uwag formalnych odnośnie do skutków niniejszego wyroku dla adresatów zaskarżonej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że beneficjentami orzeczenia są dwie kategorie podmiotów:

– osoby, którym odmówiono przyznania świadczenia deportacyjnego ze względu na niespełnienie kryteriów „geograficznych”, ich liczba szacowana jest przez Kierownika UdsKiOR na ok. 6000 osób;

– osoby, które nigdy nie składały wniosku o jego przyznanie.

Podmioty należące do pierwszej kategorii osób mają prawo do wznowienia postępowania w swoich sprawach na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a., por. zwłaszcza art. 145a). Alternatywnie, jak stwierdził Kierownik UdsKiOR, mogą one żądać wzruszenia dotychczasowej decyzji w trybie art. 154 § 1 k.p.a. („Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”). Trybunał Konstytucyjny uważa przy tym za konieczne zauważyć, że przepis ten umożliwia również UdsKiOR dokonanie z urzędu zmian wszystkich dotychczas wydanych decyzji, odmawiających przyznania świadczenia deportacyjnego ze względu na niespełnienie kryteriów „geograficznych”.

Natomiast osoby, które do tej pory nie składały wniosków, będą mogły skorzystać ze zwykłego trybu składania wniosków o przyznanie świadczenia deportacyjnego. Do czasu dostosowania przepisów ustawy o świadczeniu do niniejszego wyroku przy rozpatrywaniu ich wniosków będą brane pod uwagę wszystkie dotychczas stosowane kryteria z wyjątkiem zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędzi TK Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. K 49/07.

Uważam, że:

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 (Dz. U. Nr 87, poz. 395, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Wyrok, od którego zgłaszam zdanie odrębne, uznaje za niekonstytucyjny – jako niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji – przepis przyznający osobom deportowanym (wywiezionym ze swego miejsca zamieszkania) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy oraz osadzonym w obozach pracy III Rzeszy i ZSRR świadczenie pieniężne. Wymaganą przesłanką jest przy tym, aby deportacja wiązała się z wywiezieniem z terytorium Polski (określanego wedle stanu sprzed 1 września 1939 r.) na terytorium III Rzeszy i tereny przez nią okupowane w okresie wojny w latach 1939-1945 oraz terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i tereny przez niego okupowane, w okresie od 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach. Wyrok ma charakter zakresowy, uznając, że niekonstytucyjne jest pominięcie „przesłanki deportacji do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego”. Oznacza to, że wyrok uznaje za konstytucyjne zakreślenie dotychczasowego kręgu uprawnionych i „dopisuje” do niego kategorię wskazaną w wyroku, uznając niekonstytucyjność pominięcia tej grupy. Wzorcem konstytucyjnym stanowiącym podstawę oceny przedstawionej w wyroku jest art. 32 ust. 1 Konstytucji (równość wobec prawa, równość traktowania).

W wyroku (podobnie jak we wniosku) nie podjęto w ogóle kwestii definicji „terenu okupowanego” i nie rozważono w związku z tym rzeczywistego podmiotowego zakresu regulacji, której niekonstytucyjność stwierdzono.

2. Jest oczywiste, że zachodzi różnica między osobami, które z uwagi na deportację do pracy przymusowej i jednoczesne spełnienie dodatkowych „geograficznych” przesłanek deportacji (skąd i dokąd deportacja następuje) uzyskują świadczenie, i tymi, które były deportowane do pracy przymusowej „tylko” na terytorium Polski w jej granicach przedwojennych. Jednakże te osoby zostały niejednakowo potraktowane przez ustawodawcę, ponieważ ich sytuacja jest niejednakowa, a zróżnicowanie – moim zdaniem – nie nosi cech arbitralności. Moim zdaniem, nie ma tu więc w ogóle miejsca na stosowanie art. 32 Konstytucji. Wszak przepis ten dotyczy sytuacji, gdy nierówno są traktowane sytuacje równe (lub równo – nierówne), a to w sprawie nie występuje. Na tle sprawy nierówno są traktowane sytuacje nierówne, a niekonstytucyjność można byłoby orzec tylko wówczas, gdyby wykazało się, że w rzeczywistości sytuacje są równe, albo gdyby wykazano, że wykreowanie nierówności przez ustawodawcę nosi cechy arbitralności. Dlatego wyrok odbiega od zasad, którym dotąd przyświecało stosowanie przez Trybunał Konstytucyjny art. 32 Konstytucji. Uważam więc, że w wyroku doszło do

falszywej identyfikacji problemu konstytucyjnego jako naruszenia art. 32 Konstytucji.

3. Jest oczywiste, że sama deportacja rodzi depryzację. Ulega ona zaostrzeniu w miarę wydłużania czasu trwania deportacji i z uwagi na jej cel (praca przymusowa). Kolejnym czynnikiem, jaki brał pod uwagę ustawodawca, jest także miejsce, dokąd deportacja następuje. Tu należy uczynić uwagę, że wyłączenie spod pojęcia represji, za jakie należy się świadczenie, deportacji wewnątrz terytorium Polski przedwojennej znajduje wprawdzie potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednakże nie w brzmieniu samej ustawy poddanej kontroli. Ustawa bowiem bynajmniej nie eliminuje z zakresu swego stosowania wszystkich deportacji w granicach (przed 1 września 1939 r.) Polski. Wszak deportacja także na tereny okupowane przez III Rzeszę (w okresie 1939-1945) i ZSRR (w okresie od 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r.) z natury rzeczy dotyczyć musi pojęciowo także terenów Polski przedwrześniowej. To oznacza, że istnieje tu także zgodnie z *verba legis* prawo do świadczenia i tylko niektóre orzeczenia NSA i WSA inaczej sprawę ujmują. Wtedy jednak problemem nie jest niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów, lecz praktyka ich stosowania.

4. Nie można także twierdzić, że wprowadzenie kryterium deportacji „zagranicę” (III Rzesza, ZSRR – oba państwa w granicach okupacyjnych) jest bez znaczenia i grzeszy arbitralnością. Kryterium „zagraniczności” deportacji oznaczało bowiem wprowadzenie dodatkowej bariery prawnej i komunikacyjnej (mającej znaczenie choćby w zakresie obiegu poczty). Jest oczywiste, że problem natężenia deprywacji rośnie w miarę kumulacji przesłanek i że już samo wywiezienie z miejsca zamieszkania do pracy przymusowej (kiedykolwiek i gdziekolwiek) oznacza depryzację. Jednakże dodatkowe przesłanki ograniczające podmiotowy krąg uprawnionych nie są arbitralne, a ich wprowadzenie – aby mogło być uznane za niekonstytucyjne – musiałoby wykazywać np. nieproporcjonalne naruszenie jakiegoś prawa podmiotowego lub wartości chronionych konstytucyjnie, a nie tylko art. 32 Konstytucji. Tymczasem wnioski i w ślad za nim wyrok nie posługują się takim właśnie rozumowaniem, powołując jedynie jako wzorce art. 2 i art. 32 Konstytucji (wnioski) lub tylko art. 32 (wyrok). Uważam za konieczne zachowanie przestrzegane (zresztą nie zawsze konsekwentnie) w dotychczasowym orzecznictwie TK rozgraniczenia (opartego na utrwalonych w orzecznictwie zasadach posługiwania się instrumentem przewidzianym w art. 32 Konstytucji) między niekonstytucyjnością z uwagi na naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji a wykorzystaniem tych przepisów jako podstawy do „dopisywania” wskutek orzecznictwa pominiętych kategorii osób w ukształtowanych przez ustawodawcę zwykłych reżimach prawnych decydujących o przyznaniu pewnych świadczeń czy statusów.

5. Ponadto przy takich, jak to ujęto w wyroku, kryteriach decydujących o niekonstytucyjności nie jest zrozumiałe ograniczenie pojęcia represji tylko do deportacji wewnątrz granic Polski. Kryteria te są bowiem związane z samym pojęciem deportacji (wywiezienia z miejsca pobytu) i jego celem (praca przymusowa). Zakwestionowanie na tej podstawie w wyroku pominięcia deportacji tylko wewnątrz granic Polski jest niezrozumiałe, skoro inne jeszcze deportacje (w innych geograficznych konfiguracjach docelowych i wyjściowych, także w przepisach ustawy pominięte,) również charakteryzowały się deprywacjami, uznawanymi w wyroku za istotne dla konstruowania nowego ujęcia definicji represji. Dodać przy tym należy, że wniosek w tej kwestii bynajmniej nie przedstawiał się jednoznacznie, a więc odpada argument o związaniu jego treścią.

6. Trybunał nie odniósł się do charakteru prawa do rekompensaty – a tu chyba leży istota problemu. Z jednej strony w wyroku zajmuje się stanowisko, że prawo to nie wynika

z Konstytucji, zatem jest prawem przyznanym przez ustawodawcę (co zakłada dalej idącą swobodę jego przyznawania). Z drugiej zaś strony twierdzi się, że prawo to zostało odebrane (co jest przecież niemożliwe, skoro nie zostało przyznane) „pominiętej” grupie osób i stosuje się tu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca wybrał określone kryteria decydujące o przyznaniu prawa; TK sam przyznaje, że sytuacja osób wymienionych przez ustawodawcę była „bardziej dolegliwa niż pominiętych”. A zatem ani RPO, ani TK nie podważają (w sferze faktów), że dotychczasowi beneficjenci zaskarżonej ustawy ze względu np. choćby na sprawiedliwość społeczną powinni być zaliczeni do podmiotów uprawnionych do świadczenia i że są oni w sytuacji gorszej niż podmioty pominięte. To zaś jednak przecież wyklucza arbitralność ustawodawcy. Nie tyle bowiem chodzi w zarzucie naruszenia art. 32 Konstytucji o „podobieństwo” sytuacji porównywanych (to rzeczywiście występuje, i to nawet szerzej przy kryteriach zakreślonych w wyroku niż krąg zjawisk zakreślonych w samej sentencji), ile o arbitralność ustawodawcy decydującego o niejednakowym potraktowaniu uprawnionych i wyłączonych ze świadczeń, na tle ujęcia zaskarżonego przepisu.

7. Wyrok uznaje za niekonstytucyjne „pominięcie przesłanki deportacji w granicach przedwojennego państwa polskiego”. Określenie to uznaje za niekonstytucyjne pominięcie kręgu osób znajdujących się poza kręgiem podmiotowym wskazanym w przepisie obecnie kontrolowanym. Oznaczałoby to przyznanie w wyroku uprawnień osobom deportowanym na tereny III Rzeszy oraz ZSRR i tereny przez nie okupowane inne niż terytorium Polski przedwojennej oraz (to bezpośredni skutek orzeczenia) deportacje do pracy przymusowej wewnątrz terytorium dawnej Polski. Oba kryteria geograficzne na siebie zachodzą (ponieważ część terytoriów polskich przedwojennych została włączona do III Rzeszy (i ZSRR)).

8. Skutki wyroku są bardzo daleko idące i trudne do oceny. Dotyczą bowiem nie tylko osób, którym odmówiono przyznania świadczenia z uwagi na brak spełnienia kryterium miejsca, do którego nastąpiła deportacja (w stosunku do tych osób były prowadzone postępowania administracyjne, które ewentualnie podlegałyby wznowieniu). Wyrok dotyczy jednak też tych osób, które spełniają kryteria wskazane w wyroku, ale które nigdy się nie zgłaszały po świadczenia, ponieważ uważały, że nie mają na nie szans z powodu brzmienia ustawy. Wobec nich nie ma czego wznowiać, ponieważ nie było żadnych postępowań. I tu konieczna byłaby interwencja ustawodawcy. W gruncie rzeczy wyrok oznacza działanie *de novo* w kwestiach świadczeń deportacyjnych dla bliżej nieokreślonego kręgu podmiotowego, niewskazanego w wyroku.

9. Konkludując: wyrok uważam za nieprawidłowy z uwagi na nieprawidłowe posłużenie się art. 32 Konstytucji, dla którego zastosowania nie było miejsca w rozważanej sytuacji.