

**Dz.U. 1995 Nr 141 poz. 699**

**UCHWAŁA**

**TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 14 listopada 1995 r.

**Sygn. akt W. 5/95**

**w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537)**

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący i sprawozdawca  
Zdzisław Czeszejko-Sochacki  
Tomasz Dybowski  
Stefan J. Jaworski  
Krzysztof Kolasiński  
Wojciech Łączkowski  
Ferdynand Rymarz  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak  
Wojciech Sokolewicz  
Janusz Trzcński  
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 14 listopada 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm. z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537) przez wyjaśnienie:

czy dodatek ten przysługuje za cały okres przymusowego zatrudniania podjętego w latach 1949-1956, a więc również, gdy okres ten wykracza poza dzień 31 grudnia 1956 r.

u s t a l i ł:

**Dodatek pieniężny do emerytury lub renty, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1**

**ustawy z dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537) przysługuje żołnierzom wymienionym w art. 1 ust. 1 pkt 1 – za każdy pełny miesiąc trwania tej pracy, którzy zostali powołani do odbycia zasadniczej służby wojskowej w formie zastępczej służby wojskowej przed 31 grudnia 1956 r., z wyłączeniem tych żołnierzy, którzy po 1 stycznia 1957 r. ochotniczo kontynuowali zatrudnienie w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach pozyskiwania oraz wzbogacania rud uranowych.**

## **U z a s a d n i e n i e:**

### **I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 12 maja 1995 r. z wnioskiem, uzupełnionym pismem z dnia 3 sierpnia 1995 r., o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni w celu usunięcia wątpliwości dotyczących interpretacji i wadliwego stosowania wobec niektórych grup żołnierzy art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 września 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537) zwanej dalej ustawą.

Podstawę wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowią wpływające „liczne skargi obywateli, którzy powołani byli przed ostatnim dniem 1956 r. do zastępczej służby wojskowej, pełnionej jako przymusowa praca w wymienionych w ustawie zakładach pracy, zaś jej ukończenie nastąpiło po dniu 1 stycznia 1957 r. Istota wniosku sprowadza się do takiej interpretacji art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy, według której osoby powołane do zastępczej służby wojskowej i przymusowo zatrudniane w toku jej odbywania w tychże zakładach także po 1 stycznia 1957 r. korzystałyby z dodatku pieniężnego do emerytury lub renty, o ile ich wcielenie do jednostek zastępczej służby wojskowej i przymusowe zatrudnianie nastąpiło przed 31 grudnia 1956 r. Kluczowe znaczenie ma zatem uznanie całego okresu zatrudnienia, w tym także przekraczającego datę 31 grudnia 1956 r., jako uprawniającego do korzystania z prawa do omawianego dodatku (także innych uprawnień zawartych w ustawie, nie wymienionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich).

Stosownie do art. 3 ustawy dodatek pieniężny jest przyznawany i wypłacany przez właściwy organ rentowy. Stanowi on 0,5% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji, za każdy pełny miesiąc trwania pracy przymusowej, nie więcej jednak niż 10% tego wynagrodzenia (art. 2 ust. 1 ustawy). Podstawę przyznania dodatku stanowią zaświadczenia wydane przez organy wojskowe (art. 5 ustawy; § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 1994 r. – Dz.U. Nr 136, poz. 707), w których treści według dotychczasowej praktyki wykazuje się cały okres pełnienia zastępczej służby wojskowej, jednakże czas przymusowego zatrudniania ogranicza się tylko do 31 grudnia 1956 r. (załącznik Nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich takie ograniczenie narusza prawa obywatela, skoro w art. 2 ust. 1 ustawy prawodawca określił okres, za który przysługuje dodatek, w słowach „za każdy pełny miesiąc trwania pracy”.

2. Prokurator Generalny, zajmując stanowisko w tej sprawie w piśmie z dnia 12 czerwca 1995 r., nie podzielił poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zdaniem przepisy art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy „nie wymagają ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni w zakresie objętym wnioskiem (Rzecznika Praw Obywatelskich) wobec ich jasności w tym przedmiocie” i mogłoby to prowadzić do ustalenia wykładni *praeter legem*.

Prokurator Generalny podnosi w argumentacji, iż cezura końcowa 31 grudnia 1956 r. jako „zamykająca (z wyjątkami) tzw. okres rozliczeniowy” występuje w takich ustawach z roku 1991, jak np. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zmianami) oraz w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149).

Zdaniem Prokuratora Generalnego takie uregulowania wiążą się z jednej strony ze złagodzeniem form sprawowania władzy, zaś z drugiej – możliwościami finansowymi Państwa. Również w dyskusjach sejmowych nad ustawą z 1994 r. Prokurator Generalny dopatruje się dążenia Sejmu RP do ograniczenia świadczeń na rzecz żołnierzy zastępczej służby wojskowej, zatrudnianych przymusowo w wymienionych w ustawie zakładach pracy, tylko do końca 1956 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się polemicznie w piśmie z dnia 3 sierpnia 1995 r. do poglądów Prokuratora Generalnego, nie zgadzając się w szczególności z sugestią braku podstaw prawnych do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni w zakresie ujętym w Jego wniosku.

3. Trybunał Konstytucyjny zaznajomił się także z odpowiedzią Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zawartą w piśmie z dnia 24 sierpnia 1995 r. – nadesłaną na życzenie Trybunału Konstytucyjnego. Prezes ZUS nie podziela zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, powołując się w odniesieniu do cezury czasowej określonej latami 1949-1956 m.in. na uregulowania w ustawie o kombatantach. Jego zdaniem żołnierze zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudniani w zakładach pracy wymienionych w ustawie z września 1994 r., w razie uwzględnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich „byliby w korzystniejszej sytuacji od kombatantów i osób represjonowanych, którym okresy działalności (represji) ograniczono do 31 grudnia 1956 r.”

W odpowiedzi Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych omówiono nadto, w nawiązaniu do pisma Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pewne niespójności regulacji prawnej ustawy z dnia 2 września 1994 r. z takimi ustawami, jak:

– o rewaloryzacji emerytur i rent z dnia 17 października 1991 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zmianami) – w zakresie ustalania prawa do świadczeń i wysokości (za okresy pracy przymusowej, bez ograniczenia czasu jej trwania, uznaje się tylko wykonywaną „w kopalniach pod ziemią podczas odbywania służby wojskowej w Wojsku Polskim”, tj. bez pracy w kamieniołomach),

– o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin z dnia 1 lutego 1983 r. (tekst jednolity z 1995 r. Dz.U. Nr 30, poz. 154), w której przy ustalaniu prawa do górniczych świadczeń wlicza się do okresów pracy górniczej – pracę wykonywaną „pod ziemią oraz w kopalniach siarki lub węgla brunatnego”, tj. bez pracy w kamieniołomach oraz zakładach pozyskiwania rud uranowych „w czasie służby wojskowej pełnionej przed dniem 1 stycznia 1960 r.”

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dokumenty Ministerstwa Obrony Narodowej stwierdzają kierowanie już od roku 1949 wytypowanych przez byłe wojskowe komendy rejonowe mężczyzn w wieku poborowym do spełniania obowiązku służby wojskowej w formie zastępczej służby wojskowej przez przymusowe zatrudnianie w niektórych zakładach pracy. W rozkazie Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 5 sierpnia 1949 r. nakazano „w celu zapewnienia wykonania planu dostaw węgla na potrzeby wojska” powołanie dodatkowo 4000 poborowych i po krótkim przeszkoleniu oddanie do dyspozycji ówczesnego Ministerstwa Górnictwa i Energetyki dla zatrudnienia ich w kopalniach węgla.

Ustawowe uregulowanie takiej praktyki nastąpiło w dniu 4 lutego 1950 r. w ustawie o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. Nr 6, poz. 46), która wprowadzając dwuletnią zastępczą służbę wojskową zdefiniowała ją jednocześnie jako polegającą na „odbywaniu wyszkolenia wojskowego oraz na wykonywaniu pracy potrzebnej dla celów obrony Państwa i realizacji narodowych planów gospodarczych” (art. 49). Na podstawie uchwały nr 287 Prezydium Rządu z dnia 14 kwietnia 1951 r., zorganizowane pododdziały zastępczej służby wojskowej, aż do roku 1955 stanowiły wydzielony organizacyjnie pion w ówczesnej Powszechnej Organizacji „Służba Polsce”. Przymusowe zatrudnianie żołnierzy nastąpiło w rezultacie porozumień Powszechnej Organizacji „Służba Polsce” albo resortu Obrony Narodowej z byłymi ministerstwami: Górnictwa (kopalnie węgla), Przemysłu Ciężkiego (zakłady pozyskiwania i wzbogacania uranu – od czerwca 1950 r. do listopada 1951 r.) oraz Transportu Drogowego i Lotniczego (kamieniołomy). Żołnierze podlegali dyscyplinie wojskowej, właściwości sądownictwa wojskowego za przestępstwa, obowiązywały ich zarządzenia i rozkazy przełożonych. Za wykonywaną przymusowo pracę otrzymali oni m.in. uposażenie według przepisów wojskowych, a nadto wynagrodzenie za pracę obliczone według układów zbiorowych (zakłady pracy potracąły im ryczałt według rzeczywistych kosztów utrzymania i umundurowania żołnierza).

Jak podkreślił ustawodawca w preambule ustawy z dnia 2 września 1994 r., opisane przymusowe zatrudnianie stanowiło w latach 1949-1956 „szczególny rodzaj represji”.

Zasady kwalifikowania i powoływania poborowych oparte na ówczesnych kryteriach „pochodzenia społecznego, oblicza politycznego i moralnego oraz przeszłości politycznej” były ukrywane przed społeczeństwem jako wyższy stopień tajemnicy państwowej („ściśle tajne”).

W końcu 1955 r. uchwałą nr 815/55 Prezydium Rządu z dnia 15 października 1955 r. w byłym resorcie Górnictwa Węglowego utworzono Wojskowy Korpus Górniczy, na bazie istniejących pododdziałów zastępczej służby wojskowej, w dalszym ciągu „w celu przyspieszenia realizacji narodowych planów gospodarczych i rozwoju produkcji węgla kamiennego”. Wojskowy Korpus Górniczy stanowił jednostkę wojskową, w której w zakresie służby wojskowej obowiązywały wszystkie przepisy wojskowe. W roku 1956 zapoczątkowano w stosunku do tychże żołnierzy przedterminowe zwolnienia (np. jedynych żywicieli rodzin).

Kolejne, późniejsze zarządzenia Sztabu Generalnego nakazywały wcielanie poborowych do Wojskowego Korpusu Górniczego na ogólnie przyjętych zasadach, jak do pozostałych jednostek wojskowych, a „przede wszystkim tych, którzy podczas poboru ochotniczo zgłaszali się do tej służby”. Ostatnie pododdziały Wojskowego Korpusu Górniczego zostały zlikwidowane we wrześniu 1959 r., co pozostawało w związku z ratyfikacją przez Polskę w dniu 23 czerwca 1958 r. Konwencji nr 29 MOP dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej (Dz.U. z 1959 r. Nr 20, poz. 122).

2. Art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy określa zakres podmiotowego jej stosowania, który stanowią

żołnierze zastępczej służby wojskowej i ustala ogólną cezurę czasową na lata 1949-1956. Można zgodzić się, że treść unormowania tego przepisu jest zrozumiała, jednakże nie jest ona pełna. Nie określa bowiem skonkretyzowanego „od-do” okresu, za jaki przysługuje dodatek pieniężny, o czym świadczy użyta forma czasownikowa „przymusowo zatrudniani” w tych latach.

Przepis ten pozwala precyzyjnie jedynie na wyodrębnienie pod względem podmiotowym dwóch grup żołnierzy zastępczej służby wojskowej: mężczyzn – poborowych powołanych do odbycia zastępczej służby wojskowej i kończących ją do grudnia 1956 r. oraz osoby powołane do tej służby po 1 stycznia 1957 r.

Wątpliwości wyrażone zasadnie we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą stawiania w nierównej sytuacji z pierwszą grupą tych żołnierzy, którzy wytypowani według kryteriów obowiązujących do roku 1956 włącznie – zostali wcieleni do jednostek zastępczej służby wojskowej przed 31 grudnia 1956 r. i tych, którzy byli zatrudniani w omawianych zakładach pracy w dalszym ciągu po 1 stycznia 1957 r.

Opierając się tylko na wykładni językowej, można dojść do wniosku, że podana w przepisie cezura czasowa odnosi się nie tylko do okresu rozpoczęcia przymusowej pracy ale i też wyznacza granicę czasową dla wypłacania dodatku. Takie jednak rozumienie wykładanej normy byłoby wyraźnie sprzeczne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Wykładnia uznająca datę 31 grudnia 1956 r., jako wyznaczającą końcowy termin rozpoczęcia pracy przymusowej, jest bliższa aksjologii zasad konstytucyjnych, a w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej.

Ponieważ zastępcza służba wojskowa trwała 2 lata (art. 49 ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym) w praktyce więc przymusowe zatrudnienie mogło być kontynuowane nawet do roku 1958. Stosowana do końca 1956 r. negatywna selekcja o charakterze represyjnym decydowała w dalszym ciągu po 1 stycznia 1957 r. o sposobie odbywania, przez powołanego żołnierza, służby w formie zastępczej, w Wojskowym Korpusie Górniczym. W zgodzie z rozszerzającą interpretacją obejmującą podmiotowo także tę grupę żołnierzy pozostaje art. 2 ust. 1 stanowiący o tym, że dodatek pieniężny przysługuje „za każdy pełny miesiąc pracy”.

Co do użytego w ustawie pojęcia „zatrudnianie” Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, iż pojęcie to na gruncie reguł znaczeniowych języka polskiego występuje pod względem prawnym dla określenia sytuacji dotyczącej obowiązku pracownika do osobistego wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, w określonym miejscu oraz czasie za regularnym wynagrodzeniem. W tym rozumieniu odbywanie zasadniczej służby wojskowej, bez względu na jej formę, nie może być utożsamiane z zatrudnianiem, o którym mowa w art. 22 kodeksu pracy. Stosunki służbowe, szczególnie w toku pełnionej zasadniczej służby wojskowej, mają charakter administracyjno-prawny i podlegają specyficznym regulacjom (np. w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP).

W ustawie z dnia 2 września 1994 r. istniała oczywista konieczność posłużenia się pojęciem „zatrudniania”, gdyż ustawodawca – dążąc do przyznania rekompensaty za doznany szczególny rodzaj represji – musiał nawiązać do regulacji zawartej w ustawie z 1950 r., według której zastępcza służba wojskowa polegała na „wykonywaniu pracy potrzebnej dla celów obrony Państwa i realizacji narodowych planów gospodarczych”. W rzeczywistości więc przymusowo zatrudniani żołnierze podlegali wszystkim rygorom wojskowym. Żołnierze powołani przed końcem 1956 r., kontynuując zastępczą służbę wojskową po 1 stycznia 1957 r., nie mogli mieć więc żadnego wpływu na przebieg przymusowego zatrudniania – chyba, że organy wojskowe z własnej inicjatywy podejmowały czynności łagodzące lub likwidujące dolegliwości przymusowego zatrudniania w omawianych zakładach pracy (np. przyjmowanie deklaracji o ochotniczej pracy w kopalniach, przyznawanie pewnych udogodnień w drodze przedterminowego zwolnienia do rezerwy).

3. Prezentując argumenty na rzecz tezy sformułowanej w treści niniejszej uchwały, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności wyciągnął wnioski płynące z wykładni językowej. Jak już zaznaczono, ustawodawca używając w art. 1 ust. 1 ustawy słów „przymusowo zatrudniani” we wskazanych ogólnie latach 1949-1956 nie określił jednoznacznie konkretnej daty granicznej dla wykonywanych przymusowo prac przez żołnierzy zastępczej służby wojskowej. Rozpatrując to zagadnienie prawne w związku z warunkiem przyznania dodatku pieniężnego, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 ustawy i wyrażonym w zwrocie „za każdy pełny miesiąc trwania pracy”, należy dojść do wniosku, iż sprzeczne z intencją ustawodawcy byłoby ustanowienie formalnej bariery dla korzystania z prawa do dodatku przez tych żołnierzy, którzy bez zmiany ich osobistej sytuacji przed grudniem 1956 r. byli zmuszeni kontynuować 1957 r. zatrudnianie w omawianych zakładach pracy po 1 stycznia, na co w toku służby wojskowej nie mieli żadnego wpływu. Warto zaznaczyć, że ta istotna okoliczność nie znalazła żadnego odniesienia w debatach poselskich.

Nie można pominąć faktu, iż w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 70) wydanym w wykonaniu ustawy, w sprawach trudnych do wyjaśnienia z powodu upływu czasu i nie zawsze pełnej dokumentacji – przewidziano, iż w takiej sytuacji zaświadczenia organów wojskowych powinny potwierdzać „okres i rodzaj wykonywania pracy przymusowej, licząc od dnia złożenia przysięgi wojskowej do końca służby wojskowej” (§ 1 ust. 3 rozporządzenia).

Cały przebieg prac legislacyjnych nad ustawą, łącznie z dyskusją w sejmowych komisjach Polityki Społecznej oraz Ustawodawczej, jak również podczas 28 posiedzenia Sejmu RP (*stenogramy z dnia 21 czerwca i 31 sierpnia 1994 r.*) dowodzą niewątpliwie, iż wolą ustawodawcy było moralne i materialne zadośćuczynienie represjonowanym żołnierzom zastępczej służby wojskowej. Intencje takie wyraża preambuła ustawy uznająca, że „przymusowe zatrudnianie żołnierzy zastępczej służby wojskowej w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu stanowiło szczególnie rodzaj represji”. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że za przyjętym kierunkiem interpretacji art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 2 ust. 1 ustawy przemawia także wykładnia celowościowa.

W całokształcie rozważań przypomnieć należy stanowisko, któremu dawał wyraz Trybunał Konstytucyjny (*sygn. akt W. 2/94, W. 3/94, W. 14/94*), iż ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni powinno uwzględniać zasady zawarte w przepisach konstytucyjnych. Spośród zasad konstytucyjnych, którym w rozważanej sprawie należy przypisać podstawowe znaczenie, jest zasada równości w prawie i sprawiedliwości społecznej (art. 67 ust. 2 oraz art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji). Niniejsza wykładnia przyczynia się do równego traktowania, a więc według jednakowej miary żołnierzy zastępczej służby wojskowej charakteryzujących się taką samą istotną cechą. W omawianym przypadku taką cechą jest to, że chodzi o osoby wytypowane do odbycia zastępczej służby wojskowej według takich samych kryteriów uznanych w latach 1949-1956 przez organy wojskowe za pejoratywne, że były przymusowo zatrudniane w takich samych zakładach pracy według identycznych zasad i warunków jak pozostali, że ich wcielenie do zastępczej służby wojskowej nastąpiło przed końcem grudnia 1956 r.

Jak podkreślono w uzasadnieniu ustawy, „uwzględnia ona społeczne poczucie sprawiedliwości, wyrażane m.in. w dezyderatach poselskich sformułowanych w toku I kadencji Sejmu”.

Ustalana powszechnie obowiązująca wykładnia ustawy czyni zadość również tym dezyderatom.

Ze względu na zakres przedmiotowy wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i brak

możliwości prawnej działania Trybunału Konstytucyjnego z własnej inicjatywy, Trybunał nie wypowiedział się w wykładni w sprawie żołnierzy Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojsk Ochrony Pogranicza, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy.