

WYROK
z dnia 9 marca 2004 r.
Sygn. akt K 12/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Wiesław Johann
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 marca 2004 r., wniosku Grupy Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 154, poz. 1788) z art. 2, art. 5 i art. 19 Konstytucji,
- 2) art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) z art. 2 i art. 19 Konstytucji,

o r z e k a:

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

- a) jest niezgodny z art. 19 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- b) jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 46, poz. 444.

2. Art. 1 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 19 i nie jest niezgodny z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) jest zgodny z art. 2 i art. 19 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W piśmie, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego dnia 25 marca 2002 r. grupa posłów wniosła o zbadanie zgodności przepisów art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 154, poz. 1788; dalej: ustawa z 14 grudnia 2001 r.) z art. 2, art. 5 i art. 19 Konstytucji oraz przepisu art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34; dalej: ustawa z 21 grudnia 2001 r.) z art. 2 i art. 19 Konstytucji. Pierwszy z zarzutów dotyczy wstrzymania waloryzacji dodatków kombatanckich i efektywnego zmniejszenia ryczałtu energetycznego, a drugi zmniejszenia do 37% ulgi przy przejazdach koleją oraz autobusami krajowej komunikacji samochodowej oraz ograniczenia uprawnienia do ulgi przy przejazdach do pociągów osobowych i pospiesznych oraz transportu autobusowego w komunikacji zwykłej. Wnioskodawcy podnoszą, że ustawodawca poprzez wprowadzenie kwestionowanych we wniosku przepisów dokonał ograniczenia uprawnień przysługujących kombatantom. Tym samym, zdaniem wnioskodawców, doszło do naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych. Podkreślają oni, że powyższa zasada nie ma charakteru bezwzględneho, a dokonywane przez ustawodawcę jej ograniczenia podlegają ocenie z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. Jednak kwestionowane ograniczenie uprawnień kombatantów nie znajduje uzasadnienia w żadnej normie konstytucyjnej. Zdaniem wnioskodawców kwestionowane przepisy art. 4 są sprzeczne z art. 2, art. 5 oraz art. 19 Konstytucji. Na mocy art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) została zmniejszona do 37% ulga przy przejazdach koleją oraz autobusami krajowej komunikacji samochodowej. Dodatkowo powyższy przepis ograniczył uprawnienie do ulgi przy przejazdach do pociągów osobowych i pospiesznych oraz transportu autobusowego w komunikacji zwykłej. Zdaniem wnioskodawców kwestionowany przepis art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) jest sprzeczny z art. 2 i art. 19 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 czerwca 2002 r. odnośnie wniosku grupy posłów, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 25 marca 2002 r. przedstawił następujące stanowisko:

a) przepisy art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 154, poz. 1788) są zgodne z art. 2 i art. 19 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 5 Konstytucji.

b) przepis art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) jest zgodny z art. 2 i z art. 19 Konstytucji.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku podkreślił, iż regulacja zakresu uprawnień przyznanych kombatantom znajduje się w kompetencji ustawodawcy i jest powiązana ze stanem budżetu państwa. W sytuacji wystąpienia trudności w zrównoważeniu budżetu państwa, także ta grupa, pomimo prawa do szczególnej opieki ze strony państwa, powinna w zakresie przyznanych jej uprawnień podlegać pewnym ograniczeniom.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku wyjaśnia kwestię zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego podkreśla on, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględny i w pewnych sytuacjach możliwe są pewne od niej odstępstwa. W powyższej sprawie, konieczność zachowania równowagi budżetowej była powodem ograniczenia uprawnień kombatantów poprzez dokonanie nowelizacji przepisów, które zostały zaskarżone w przedmiotowym wniosku.

W przypadku zarzutu naruszenia art. 5 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazuje na brak związku przedstawionego powyżej wzorca konstytucyjnego z treścią przepisów art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 14 kwietnia 2003 r. przedstawił swoje stanowisko w powyższej sprawie i wniósł o stwierdzenie zgodności art. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 154, poz. 1788) z art. 2, art. 5 i z art. 19 Konstytucji oraz art. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 34) z art. 2 i art. 19 Konstytucji.

Marszałek Sejmu w kwestii charakteru prawnego zasady ochrony praw nabytych podzielił stanowisko wyrażone przez Prokuratora Generalnego. Ponadto podkreślił on, iż powyższą zasadę należy rozpatrywać łącznie z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Zdaniem Marszałka Sejmu do wartości takich należy zaliczyć problem

prawidłowego funkcjonowania polityki finansowej państwa, a ściślej kwestię równowagi budżetowej. Brak równowagi w budżecie na 2002 r. spowodował szereg ograniczeń w sferze socjalnej, a między innymi ograniczenie uprawnień kombatanów. Wprowadzenie w życie powyższych ograniczeń miało przyczynić się do zapewnienia równowagi budżetowej, znajdującej już formalny wyraz w ustawie budżetowej, która została uchwalona na 2002 r. Marszałek Sejmu podkreślił, iż w sytuacji kryzysu finansów publicznych problem zapewnienia równowagi budżetowej uzyskuje pierwszeństwo wobec innych zasad i wartości wynikających z postanowień Konstytucji. Zapewnienie równowagi budżetowej powoduje utrzymanie finansów publicznych na poziomie, który stanowi gwarancję prawidłowego funkcjonowania państwa, co w konsekwencji pozwala na zapewnienie realizacji zasad i wartości wyrażonych pośrednio lub też bezpośrednio w Konstytucji.

II

Na rozprawie 9 marca 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności wymaga rozważenia, czy z art. 19 Konstytucji można wywieść prawo, które podlegałoby ochronie ze względu na postanowienia ustawy zasadniczej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał już, że deklaracja ustrojodawcy o specjalnej opiece państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych jest postanowieniem konstytucyjnym formułującym takie prawo (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/2003, poz. 31).

W doktrynie znalazło wyraz przekonanie o możliwości wyprowadzania wolności i praw z rozdziału I Konstytucji (tak J. Trzeciński [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Rozdział II, s. 5 i nast.), co w szczególności dotyczy prawa „weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych” do specjalnej opieki państwa. Istnienie tego prawa jest dla państwa źródłem obowiązków związanych ze sprawowaniem opieki. Wobec weteranów, a zwłaszcza inwalidów wojennych Rzeczpospolita jest państwem opiekuńczym. Ze względu na hierarchię norm konstytucyjnych prawo ustanowione w art. 19 Konstytucji ma znaczenie ustrojowe, a opieka nad weteranami jest istotną wartością konstytucyjną. Wskazana opieka dotyczy uprawnień przysługujących tylko kombatanom (dodatku kombatanckiego), a nie uprawnień przyznanych poza kombatanami także innym grupom obywateli.

2. Ograniczenia w zakresie korzystania z prawa sformułowanego w art. 19 Konstytucji mogą być zatem ustanawiane z zachowaniem wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ograniczanie prawa ustanowionego w art. 19 Konstytucji jest ingerencją nadmierną w stosunku do zamierzeń ustawodawcy związanych z osiągnięciem oszczędności

budżetowych. Odstępowanie od ustrojowych gwarancji udzielonych tej grupie obywateli dla realizacji polityki budżetowej w tak szerokim zakresie trudno uznać za konieczne w demokratycznym państwie.

Specjalna opieka państwa nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji. Godność i honor weteranów walk o niepodległość wymagają, by ustawodawca przywiązywał znaczenie do deklaracji zawartych w rozdziale I Konstytucji, a zwłaszcza do obietnic zawartych w art. 19 Konstytucji.

Prawo do specjalnej opieki państwa przysługuje weteranom walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidom wojennym. Standard opieki nie może jednak przerastać możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Opieka „specjalna” to taki rodzaj opieki, który przewyższa pozostałe postacie opieki udzielanej przez państwo. Przywileje dla weteranów i inwalidów stanowią konstytucyjnie dopuszczone odstępstwo od zasady równości ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, którą jest udział w walce o niepodległość.

Należy także pamiętać o konieczności utrzymania uprawnień wynikających z art. 19 Konstytucji w granicach, które nie przekroczą nakazu urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej. Specjalna opieka państwa musi pozostawać w zgodzie z tą zasadą, a zatem nie może prowadzić do udzielania przywilejów w sposób nieusprawiedliwiony rzeczywistymi zasługami lub nie pozostający w bezpośrednim z nimi związku, arbitralny, mechaniczny i nierzetelny oraz pozbawiony troski o właściwe wydatkowanie zasobów publicznych.

Prawa weteranów do opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji, powinny mieć charakter trwały. Państwo nie może odstępować od rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej ingerować w uprawnienia już nabyte.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. dotyczący wstrzymania w 2002 r. waloryzacji dodatku kombatanckiego oraz art. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy zmniejszający ryczałt energetyczny, a także art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. dotyczący ograniczenia uprawnień do ulg komunikacyjnych są zgodne z art. 2 Konstytucji. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Ze względu na tę zasadę, a zatem z punktu widzenia zgodności kwestionowanego przepisu art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. z art. 2 Konstytucji, należy uznać dopuszczalność prawną dokonywania modyfikacji przyznanych uprawnień. Konieczność zachowania równowagi budżetowej pozwala na dokonanie tego rodzaju zmian, nawet jeśli są one niekorzystne dla zainteresowanych. O ile jednak w przedmiotowej sprawie zasada ochrony praw nabytych nie została naruszona, to mamy do czynienia z naruszeniem praw weteranów wynikających z art. 19 Konstytucji. Zdaniem Trybunału trudno jest również uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji kwestionowane przez wnioskodawców przepisy art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. oraz art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. Należy raz jeszcze podkreślić, że kwestionowana zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 maja 1994 r., K. 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz.10) podkreślił, iż instytucja ochrony praw nabytych przez obywateli w określonych sytuacjach może doznawać pewnych ograniczeń.

Niezbędne jest zbadanie założeń, jakimi kierował się ustawodawca dokonując zmniejszenia ryczałtu energetycznego oraz ograniczenia przysługujących kombatantom ulg komunikacyjnych. Decydujące znaczenie miało dążenie do zachowania równowagi w budżecie na 2002 r. i zasady równości wszystkich korzystających z ulg. Trudna sytuacja finansów publicznych spowodowała szereg działań, mających na celu zapewnienie równowagi budżetowej. Wyrazem tego było ograniczenie przywilejów szeregu grup społecznych. Dotyczyło to między innymi zmniejszenia ryczałtu energetycznego przysługującego poza kombatantami także żołnierzom służby zastępczej (art. 2 ustawy z 14 grudnia 2001 r.) oraz osobom deportowanym (art. 3 ustawy z 14 grudnia 2001 r.), a także ulg komunikacyjnych dotyczących szerszego kręgu podmiotów. Zdaniem Trybunału ustawodawca miał pełne prawo do kompleksowego uporządkowania i ujednoczenia systemu ulg przysługujących nie tylko kombatantom, ale i innym podmiotom. Powyższe ulgi nie były związane z istotą kombatantstwa i nie były objęte zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4. Trybunał stwierdził, że art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. dotyczący zmniejszenia ryczałtu energetycznego oraz art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. ograniczający uprawnienia w zakresie ulg komunikacyjnych są także zgodne z art. 19 Konstytucji, ponieważ dotyczą uprawnień przysługujących nie tylko kombatantom, ale i innym grupom obywateli. Wobec trudności w zachowaniu równowagi w budżecie na rok 2002 i licznych procesów podjętych przez ustawodawcę, a mających na celu zachowanie owej równowagi na przyszłość, trudno uznać za uzasadnione objęcie ograniczeniem uprawnień do ulg wskazanych podmiotów, z jednoczesnym wyłączeniem z omawianego zakresu grupy kombatantów.

5. Po rozpatrzeniu zarzutu niezgodności art. 1 pkt 1 lit. b i art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 14 grudnia 2001 r. z art. 5 Konstytucji, Trybunał stwierdził, iż brak jest bezpośredniego związku pomiędzy kwestionowanymi przez wnioskodawców przepisami a art. 5 Konstytucji. Ograniczanie uprawnień kombatantów nie godzi w zasadę niepodległości państwa. Opieka nad weteranami potwierdza przywiązanie do zasady niepodległości, ale nie można oceniać modyfikacji form tej opieki z punktu widzenia powołanej zasady.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.