

Warszawa, dnia 20 maja 2021 r.

BAS-WASiE-704/21

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Internowanych i Represjonowanych nr BKSP-144-IX-341/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz. U. z 2020 r. poz. 619, z późn. zmian.)**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Internowanych i Represjonowanych (dalej również: Wnioskodawca) jest zmiana ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz. U. z 2020 r. poz. 619, z późn. zmian.)<sup>1</sup>, polegająca na pozbawieniu prawa do uprawnień określonych tą ustawą: pracowników, funkcjonariuszy, żołnierzy lub współpracowników organów bezpieczeństwa państwa PRL.

**II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy i tym samym mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata.

---

<sup>1</sup> Dalej: „ustawa o żołnierzach zastępczej służby” albo „ustawa”.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Uprawnienia wynikające z ustawy przysługują żołnierzom zastępczej służby wojskowej, którzy w latach 1949–1959 byli przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla, kamieniołomach oraz w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych, żołnierzom z poboru w 1949 r., którzy byli wcieleni do ponadkontyngentowych brygad „Służby Polsce” i przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla i kamieniołomach oraz żołnierzom przymusowo zatrudnianym w batalionach budowlanych w latach 1949–1959<sup>2</sup>.

Propozycja wnioskodawcy - wzorowana na zapisach ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej<sup>3</sup> - polega na dodaniu do listy okoliczności wyłączających możliwość uzyskania uprawnień wynikających z ustawy o żołnierzach zastępczej służby sytuacji, w której osoba spełniająca warunki do uzyskania uprawnień wynikających z ustawy była jednocześnie pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa<sup>4</sup>, (chyba, że przedłoży dowody, że przed dniem 31 lipca 1990 r., bez wiedzy przełożonych, czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce) oraz co do której w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie zachowały się dokumenty wytworzone przez nią lub przy jej udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego

---

2 Świadczenie pieniężne i uprawnienia przewidziane ustawą nie przysługują żołnierzom Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojsk Ochrony Pogranicza odkomenderowanym w 1956 r. do kopalń węgla bez selekcjonowania politycznego określonego kategorią zastępczej służby wojskowej oraz żołnierzom, którzy w ramach werbunku ochotniczego zawarli umowę o pracę w górnictwie węglowym (zgodnie z wyłączeniem w art. 1 ust. 2 ustawy).

3 Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 619), dalej: ustawa o działaczach opozycji antykomunistycznej.

4 Organy bezpieczeństwa państwa są zdefiniowane jedynie w art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. (Dz. U. z 2021 r. poz. 177) oraz w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2141 ze zmian.) – ale zaaprobowana w orzecznictwie jest praktyka interpretacyjna odwoływania się do tych definicji w przypadku braku odmiennych definicji w innych ustawach zob.: Wyrok WSA sygn. IV SA/Wa 2849/19.

informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa.

W intencji wnioskodawcy jest doprowadzenie do sytuacji, w której zostanie nie tylko wykluczona możliwość przyznawania uprawnień na podstawie wniosków złożonych po dacie wejścia w życie proponowanych przepisów ale również zostaną przeprowadzone postępowania weryfikacyjne – stosownie do aktualnego stanu wiedzy o wskazanych w nowelizacji aktywnościach osób mających już przyznane uprawnienia wynikające z ustawy o żołnierzach zastępczej służby<sup>5</sup>.

Ocena propozycji wnioskodawcy wymaga przede wszystkim zrekonstruowania podstaw aksjologicznych i standardów państwa prawnego wynikających z tekstu obecnie obowiązującej Konstytucji<sup>6</sup>, które wyznaczają granice, w jakich ustawodawca może, bez narażania się na zarzut naruszania tych zasad, stanowić normy zmieniające stan prawny, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów<sup>7</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny uznaje – wynikającą z demokratycznego mandatu wolnych wyborów – swobodę ustawodawcy określenia hierarchii celów, preferencji danych wartości czy środków służących ich realizacji i prowadzących do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Wybór takich rozwiązań jest obowiązkiem Sejmu w jego działalności ustawodawczej - granice swobody tego wyboru określają jednak zasady, normy i wartości konstytucyjne<sup>8</sup>.

Ustawodawca od czasów wyborów 27 października 1991 roku konsekwentnie ocenia rolę polityczną organów bezpieczeństwa we wprowadzaniu „demokracji ludowej” w PRL wiążącej się z represjami wobec opozycji politycznej i nigdy nie wyraził pozytywnej opinii o tajnej policji politycznej lat 1944-1989 – temu stanowisku dawał wyraz wielokrotnie w latach 1989-2009 w ustawach i przyjmowanych uchwałach<sup>9</sup>.

---

5 Intencja ta wynika z tekstu dwóch ostatnich akapitów drugiej strony uzasadnienia petycji.

6 Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zmian.

7 Wyrok TK sygn. SK 21/99) wyrok TK sygn. K. 4/99. [cytowane orzeczenia są dostępne w bazie SAOS – systemie analizy orzecznictwa sądowego – [www.saos.org.pl](http://www.saos.org.pl) oraz w internetowym portalu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego [www.ipo.trybunal.gov.pl](http://www.ipo.trybunal.gov.pl) .

8 Wyrok TK sygn. akt K 6/09, orzeczenie TK sygn. K 7/90, orzeczenie TK sygn. K. 11/94 wyrok TK Sygn. K 5/99.

9 np. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 1994 r. w sprawie zbrodniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944-1956, (M. P. nr 62 poz. 544), uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie potępienia totalitaryzmu komunistycznego, (M. P. Nr 20, poz. 287), uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia

Ustawodawca jednoznacznie wyraził swoją ocenę w preambułach: ustawy z 1991 r. o kombatantach (...) <sup>10</sup>, Konstytucji z 1997 r. <sup>11</sup>, ustawy z 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu <sup>12</sup>, ustawy z 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów <sup>13</sup>, ustawy z 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...) <sup>14</sup>. Niezależnie od tego, że cele i treści tych współczesnych regulacji prawnych są zróżnicowane, ich wspólnym mianownikiem aksjologicznym jest niewątpliwie dezaprobatą dla metod i praktyk działania organów bezpieczeństwa państwa aż do dnia 31 lipca 1990 r. <sup>15</sup>

Za wprowadzeniem rozwiązań proponowanych przez wnioskodawcę przemawia argument potrzeby zapewnienia systemowej spójności aksjologicznej systemu prawa czego wymaga zasada rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji) i równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Zachowanie spójności aksjologicznej rozwiązań i równe traktowanie w tym wypadku ma polegać na jednakowym traktowaniu wszystkich obywateli w obrębie określonej kategorii – kategorią ta jest „praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom przez osobowe źródło informacji (...) trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego” <sup>16</sup> w sytuacji, gdy jednocześnie istnieją podstawy przyznania takim osobom szczególnych uprzywilejowujących uprawnień z tytułu zasług związanych z okresem wojny lub represji lub szkód zdrowotnych poniesionych podczas wojny oraz w okresie powojennym.

Z wprowadzeniem rozwiązań proponowanych przez wnioskodawcę wiąże się jednak ryzyko postawienia zarzutów niezgodności z innymi zasadami konstytucyjnymi, które mogą w szczególnych sytuacjach – z różnym prawdopodobieństwem - okazać

---

2007 r. w sprawie potępienia fałszerstw wyborczych 1947 r. i uczczenia pamięci ofiar komunistycznego terroru, (M. P. nr 6 poz. 71).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2020 r. poz. 517), dalej: ustawa o kombatantach.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zmian.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 177.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2141 ze zmian.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 24 poz. 145.

<sup>15</sup> W dniu 31 lipca 1990 rozwiązano Służbę Bezpieczeństwa i utworzono Urząd Ochrony Państwa.

<sup>16</sup> Preambuła do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2141).

się skuteczne, będą to zarzuty<sup>17</sup>: naruszenia zasady zapewniania zabezpieczenia społecznego – przez ryzyko odebrania lub obniżenia świadczeń zabezpieczenia społecznego poniżej minimum życiowego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), oraz ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Przygotowując się do oceny propozycji zawartej w petycji w kontekście wskazanego wyżej stanu prawnego należy zauważyć, że propozycja wnioskodawcy prowadzi do pozbawienia żołnierzy, którzy byli pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa do dnia 31 lipca 1990 r., wszystkich wymienionych w ustawie uprawnień w postaci: a) świadczenia pieniężnego (art. 1 i 2 ustawy), b) ryczałtu energetycznego (art. 2a), c) dodatku kompensacyjnego (art. 2b), d) jednorazowego odszkodowania (art. 5a), e) możliwości skrócenia wieku emerytalnego o okres przymusowego zatrudnienia (art. 6), f) świadczeń pieniężnych i innych uprawnień przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin<sup>18</sup> w przypadku inwalidztwa powstałego w związku z przymusowym zatrudnieniem (art. 7), g) pomocy pieniężnej jednorazowej lub okresowej dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, zdrowotnej oraz w związku z zaistnieniem zdarzeń losowych (art. 7a), h) pierwszeństwa do środowiskowej opieki socjalnej w miejscu zamieszkania, w uzyskaniu miejsc w domach pomocy społecznej, w szczególności w domach przeznaczonych dla kombatantów (art. 7d).

Odbieranie uprawnień przyznanych różnym kategoriom osób, w tym żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, które można zakwalifikować jako przywileje jest suwerennym niekwestionowalnym działaniem parlamentu w zakresie pozostawionej mu swobody stanowienia prawa, w zakresie wyznaczonym zasadami konstytucyjnymi. Zakresem podmiotowym i przedmiotowym

---

17 Podobnie jak w sytuacji opisanej w opiniach dot. petycji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Internowanych i Represjonowanych nr BKSP-144-IX-342/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2020 r. poz. 517) oraz nr BKSP-144-IX-334/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 1790 z późn. zmian.).

18 Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 1790 z późn. zmian.), dalej: ustawa o inwalidach.

takich świadczeń ustawodawca może „manewrować stosownie do możliwości ekonomicznych państwa i stosownie do zmiennych ocen historii Polski”<sup>19</sup>. W tych „manewrach” konieczne jest jednak uwzględnienie spójności aksjologicznej oraz zasady równości wobec prawa.

Szczególnej ostrożności wymaga odbieranie uprzywilejowanych uprawnień nabytych na podstawie obowiązujących ustaw w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>20</sup>, które może uniemożliwić uzyskanie uprawnień na zasadach ogólnych naruszając np. zasadę zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Z takimi okolicznościami mamy do czynienia w sytuacjach pobierania renty inwalidzkiej przyznanej na podstawie art 7 ustawy o żołnierzach zastępczej służby<sup>21</sup> w związku z odpowiednimi przepisami ustawy o inwalidach z 1974 r. oraz nabycia uprawnień emerytalnych dzięki skorzystaniu z możliwości skrócenia wieku emerytalnego o okres przymusowego zatrudnienia na podstawie art. 6 ustawy<sup>22</sup>.

Wprowadzenie proponowanego przez Wnioskodawcę rozwiązania bez modyfikacji uwzględniającej konsekwencje odbierania uprawnień uniemożliwiające w niektórych wypadkach uzyskanie renty inwalidzkiej i uprawnień emerytalnych na zasadach ogólnych, doprowadzi do naruszenia wspomnianych wyżej zasad konstytucyjnych oraz zasady zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

W podobnej sytuacji - dotyczącej kombatanów-inwalidów którzy otrzymali uprawnienia inwalidzkie na podstawie odpowiedniego stosowania ustawy z 1974 r. - ustawodawca wprowadził regulację<sup>23</sup>, na podstawie której osoby, które legitymowały się tytułem inwalidztwa wojennego przyznanego na podstawie przepisów

---

19 Z wyroku: TK sygn. P 19/10 ponadto zob. wyrok TK sygn. K11/99.

20 Ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (wyroki: sygn. K 10/97, sygn. K 27/98, sygn. K 19/02, sygn. K 16/05, sygn. P 6/05, sygn.SK 15/05) oraz ma stanowić i stosować prawo tak, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok TK sygn. K 34/98 i wyrok TK sygn. P 3/00).

21 Art. 7. ust. 1 ustawy: „Osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z zatrudnieniem, o którym mowa w art. 1 ust. 1, [dop. KK: tj. przymusowym zatrudnieniem w kopalniach węgla, kamieniołomach oraz w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych i inn.] przysługują świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin”.

22 Art. 6 ustawy: „Wiek emerytalny osób wymienionych w art. 1 ust. 1, przysługujący im na podstawie odrębnych przepisów, ulega skróceniu o okres przymusowego zatrudnienia w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych i batalionach budowlanych.”.

23 Art. 26 (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. (Dz. U.97.68.436) zmieniającej ustawę z dnia 31 lipca 1997 r., (Dz.U.1997.68.436)) w związku z art. 25 i art. 12 ustawy o kombatanach.

ustawy z 1975<sup>24</sup> lub z 1982<sup>25</sup> i jednocześnie były pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1956, w miejsce pobierania renty inwalidzkiej na mocy odpowiednio stosowanej ustawy z 1974 r. otrzymały świadczenia przyznawane na zasadach ogólnych lub świadczenia w kwocie najniższej, jeżeli nie spełniały warunków do przyznania świadczeń na zasadach ogólnych. Uprawnienia inne niż renta inwalidzka ustawodawca pozostawił nienaruszone<sup>26</sup>.

Zależnie od odpowiedzi na pytanie czy inwalidztwo z tytułu przebywania w obozie koncentracyjnym (o którym mówi ustawa z 1975 r.) czy inwalidztwo powstałe w obozie koncentracyjnym lub więzieniu (o którym mówi ustawa z 1982 r.) zasługuje na inne traktowanie niż inwalidztwo powstałe w wyniku pracy przymusowej w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych w latach 1949-1959 - różna może być ocena konsekwencji wprowadzenia regulacji proponowanej przez Wnioskodawcę. Wydaje się jednak – w szczególności biorąc pod uwagę odczucia środowiska<sup>27</sup> oraz ekonomiczne powody niewłączania represjonowanych żołnierzy zastępczej służby do kręgu kombatantów<sup>28</sup> - że istotnej różnicy nie ma. W związku z powyższym rozwiązanie zastosowane w art. 26 ust. 1 ustawy o kombatantach (w brzmieniu od 1997 r.), pozwalające zachować prawie wszystkie uprawnienia z tytułu inwalidztwa powinno być zastosowane również i w przypadku żołnierzy zastępczej służby.

Kolejnym argumentem przemawiającym za uzupełnieniem propozycji Wnioskodawcy o mechanizm, o którym mowa wyżej jest potrzeba zniwelowania ryzyka zarzutu naruszenia zasady zabezpieczenia socjalnego wynikającej z art. 67 Konstytucji oraz zasad ochrony praw nabytych w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Renta inwalidzka, o której mowa w ustawie z 1974

---

24 Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o dalszym zwiększeniu świadczeń dla kombatantów i więźniów obozów koncentracyjnych (Dz. U. nr 34, poz. 186), dalej: ustawa z 1975 r.

25 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz. U. nr 16 poz. 122), dalej: ustawa z 1982 r.

26 Zob. opinia dotycząca petycji Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Internowanych i Represjonowanych nr BKSP-144-IX-334/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 1790 z późn. zmian.).

27 Zob. informacje o poczuciu dyskryminacji żołnierzy zastępczej służby, ze względu na nieuznawanie ich za osoby represjonowane w rozumieniu ustawy o kombatantach, i nieprzyznanie uprawnień wynikających z tej ustawy oraz postulaty podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k8/komisje/2014/kpcpp/petycje/p82214.pdf>.

28 Zob. np. Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na zapytanie nr 102 w sprawie odszkodowań dla żołnierzy górników, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7ADD4F37&view=null>.

r. jest w polskim systemie prawa świadczeniem szczególnym, ponieważ nie wymaga spełnienia licznych wymagań uzależniających przyznanie świadczeń rentowych na zasadach ogólnych. Przyznanie tej renty jest uzależnione wyłącznie od występowania inwalidztwa, z tym, że musi ono pozostawać w związku z wykonywaniem przez żołnierzy zastępczej służby pracy przymusowej<sup>29</sup>. Stanowi ze strony Państwa rekompensatę za utraconą zdolność do zatrudnienia i zarobkowania. Należy brać więc pod uwagę zrealizowanie się scenariusza, w którym brak wymaganych okresów składkowych i nieskładkowych doprowadzi pozbawionego szczególnego rodzaju renty inwalidzkiej do sytuacji, w której niemożliwe będzie uzyskanie świadczenia rentowego na zasadach ogólnych.

Taka sama sytuacja – narażenia na pozbawienie świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego - może mieć miejsce w przypadku nabycia uprawnień emerytalnych dzięki skróceniu, na podstawie art. 6 ustawy, wieku emerytalnego o okres przymusowego zatrudnienia w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych i batalionach budowlanych. W takich wypadkach powrót do zwykłych zasad obliczania/przyznawania świadczeń emerytalnych może również niekiedy doprowadzić do utracenia możliwości uzyskania emerytury albo do przyznania świadczenia nie spełniającego warunków minimalnego zabezpieczenia<sup>30</sup>.

Odbieranie uprawnień przyznanych na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy w związku z odpowiednimi przepisami ustawy o zaopatrzeniu inwalidów, które można zakwalifikować jako świadczenia związane bezpośrednio z inwalidztwem i jego kompensowaniem: tj. protezowanie, świadczenia lecznicze, pobyt w sanatorium (art. 14, 15 ustawy o inwalidach), przysposobienie zawodowe, pobyt w domu rencistów (art. 2), pierwszeństwo w umieszczeniu, w domu kombatanta lub w domu pomocy społecznej (art. 21), dodatek pielęgnacyjny (art. 12), jak również odbieranie świadczeń przyznawanych bezpośrednio na podstawie ustawy o żołnierzach zastępczej służby, tj. pierwszeństwa do środowiskowej opieki socjalnej w miejscu zamieszkania, w uzyskaniu miejsc w domach pomocy społecznej w szczególności w domach

---

29 Musi być następstwem zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób powstałych w związku z przymusowym zatrudnieniem (art. 7 ust. 2).

30 Dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. w przypadku, gdy osiągnęli wymagany dla ich daty urodzenia wiek emerytalny i mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 15 lat dla kobiet i 20 lat dla mężczyzn emerytura nie jest podwyższana do wysokości najniższej emerytury, jeżeli okaże się, że jej wartość jest niższa <https://www.gov.pl/web/rodzina/emerytury-dla-ubezpieczonych-urodzonych-przed-1-stycznia-1949-r.>



przeznaczonych dla kombatantów (art. 7d) - jak się wydaje - może być z dużym prawdopodobieństwem ocenione jako naruszające poczucie sprawiedliwości.

Krytyczna ocena pomysłu pozbawiania uprawnień kompensujących inwalidztwo znajduje również wsparcie w działaniu ustawodawcy, który nie zdecydował się na objęcie inwalidów mających świadczenia przyznane bezpośrednio na podstawie ustawy z 1974 r. weryfikacją pozwalającą na ewentualne odebranie uprawnień, jak również doprecyzował w 1997 roku art. 26 ustawy o kombatantach o jednoznaczne sformułowanie, chroniące i zachowujące uprawnienia inwalidów wojennych, którzy uprawnienia inwalidów otrzymali na podstawie ustaw z 1975 r. i 1982 r. przez odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z 1974 r.<sup>31</sup>

W opisanej wyżej sytuacji ryzyko w postaci postawienia skutecznego zarzutu „niesprawiedliwości”, może zniwelować uzupełnienie propozycji Wnioskodawcy o przepisy pozwalające zachować żołnierzom - inwalidom uprawnienia związane z kompensacją inwalidztwa – na wzór regulacji z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 12 ustawy o kombatantach.

Żołnierzom przymusowo zatrudnianym w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych przysługuje jednorazowe odszkodowanie w wysokości określonej w ustawie - mające charakter przywileju<sup>32</sup>. Odszkodowanie przysługuje poszkodowanym, u których orzeczono na stałe inwalidztwo I grupy lub całkowitą niezdolność do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, poszkodowanym, u których orzeczono na stałe inwalidztwo II grupy lub całkowitą niezdolność do pracy oraz pozostałym poszkodowanym. Obowiązujące przepisy nie przewidują odszkodowań dla osób, które były przymusowo zatrudniane w kopalniach węgla, kamieniołomach i batalionach budowlanych.

## V. Wnioski

Ustawodawca przyjął w ustawie o kombatantach i ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej, że zasługi związane z okresem wojny oraz okresu

---

31 Wyjaśnienia dotyczące skomplikowanych regulacji odnoszących się do kombatantów będących jednocześnie inwalidami – zob. tekst opinii nr BKSP-144-IX-334/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 1790 z późn. zmian.).

32 Zob. np. argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich w dokumencie RPO-681041-III-11-LN z 2011 r.

[https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k7/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/stoklosa/8101oa.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k7/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/stoklosa/8101oa.pdf)

powojennego znajdujące wyraz w postaci społecznego uznania w formie szczególnych uprawnień zostają przekreślone w wypadkach działania na szkodę interesów Narodu i Państwa Polskiego – a do takiego działania należy między innymi zatrudnienie w organach bezpieczeństwa państwa do dnia 31 lipca 1991 r.<sup>33</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia, pracowników i współpracowników aparatu represji nastawionego na zwalczanie ruchów niepodległościowych, należy uznać za trafne i nienaruszające zasady sprawiedliwości<sup>34</sup>, wymagającej również uwzględniania historycznych losów społeczeństwa polskiego; odbieranie uprawnień osobom uprawnionym, które stały się współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1956 było zgodne z porządkiem aksjologicznym demokratycznego państwa prawnego.

Podsumowując wątki analizy dotyczące odebrania uprawnień żołnierzom służby zastępczej, którzy stali się pracownikami, funkcjonariuszami czy żołnierzami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa – jeżeli zostanie uznane, że taka aktywność co do zasady przekreśla zasługi w identyczny sposób jak uznaje się to w przypadku aktywności wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o kombatantach w okresie 1944-1956, to odebranie uprawnień będzie uznawane za równie uzasadnione i zgodne z aksjologicznym porządkiem państwa demokratycznego. Istnieje jednak ryzyko odmiennej oceny stopnia „naganności” zatrudnienia w organach bezpieczeństwa 1956-1990, może też w ocenie pojawić się wątek potrzeby wprowadzenia indywidualizacji odpowiedzialności<sup>35</sup>.

Proponowana przez Wnioskodawcę regulacja powinna być zmodyfikowana i uzupełniona w sposób pozwalający zniwelować ryzyko zarzutów naruszenia zasad konstytucyjnych ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zabezpieczenia społecznego. Ponadto w ustawie wprowadzającej proponowane zmiany powinny znaleźć się również dodatkowe przepisy proceduralne pozwalające na przeprowadzenie procedury weryfikacyjnej - np. wzorowane na art. 25 i 26 ustawy o kombatantach.

---

33 Orzeczenie TK sygn. K 15/93.

34 Tamże oraz wyrok TK sygn. K 11/99.

35 Argumenty za indywidualizacją podejścia były podnoszone np. w zdaniach odrębnych sędziego TK Adama Jamroza, sędzi TK Ewy Łętowskiej i sędziego Marka Mazurkiewicza do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09 – w sprawie dotyczącej emerytur funkcjonariuszy i żołnierzy zatrudnionych w organach bezpieczeństwa przed 1990 r.

W proponowanym przez Wnioskodawcę postępowaniu pozbawiającym uprawnień nie przewidziano wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności, indywidualizacji odpowiedzialności, sprawdzania zakresów czynności związanych z pełnionymi stanowiskami i weryfikowania zasadności, adekwatności, słuszności oraz proporcjonalności pozbawiania uprawnień w jednostkowych przypadkach<sup>36</sup> – co można oceniać zarówno pozytywnie (ze względu na ekonomizację czynności, szybkość, redukcję kosztów, ominięcie trudności postępowania dowodowego) jak i krytycznie (z uwagi na wprowadzenie „odpowiedzialności zbiorowej”, brak indywidualizacji).

Propozycja wnioskodawcy wprowadzenia regulacji pozwalającej odebrać uprawnienia żołnierzom zastępczej służby, po modyfikacji pozwalającej zachować szczególne uprawnienia kompensujące inwalidztwo, oraz po uzupełnieniu regulacji o przepisy proceduralne oraz mechanizm zapewnienia minimalnego zabezpieczenia społecznego doprowadzą do większej spójności aksjologicznej systemu<sup>37</sup>.

W tym miejscu należy zauważyć, że identyczne względy, które uzasadniły wprowadzenie w 2014 regulacji dotyczących pozbawienia uprawnień działaczy-współpracowników organów bezpieczeństwa do ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej, i które mają doprowadzić do pojawienia się takich regulacji w ustawie o inwalidach (zgodnie z petycją BKSP-144-IX-334/21); ustawie o kombatanach (zgodnie z petycją BKSP-144-IX-342/21), jak również w ustawie o żołnierzach zastępczej służby, uzasadniają wprowadzenie takich samych regulacji również i w innych ustawach w których ustawodawca obdarza uprawnionych podobnymi przywilejami<sup>38</sup>.

Uwzględnienie postulatu wnioskodawcy, po poddaniu propozycji tekstu przepisów koniecznym uzupełnieniom, może pozytywnie wpłynąć na postrzeganie spójności aksjologicznej systemowych rozwiązań i rozwiązanie ważnego społecznie problemu, jakim jest korzystanie z przywilejów w postaci świadczeń obciążających

---

36 Postępowanie będzie mieć na celu jedynie ustalenie czy w zasobie archiwalnym Instytutu Pamięci Narodowej znajdują się dokumenty dotyczące uprawnionego, spełniające kryteria, o których mowa we wprowadzanym pkt 1 i 2 ust 2 art. 1 ustawy o żołnierzach służby zastępczej.

37 W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z zasad poprawnej legislacji wynika również konieczność przestrzegania – przy tworzeniu przepisów prawa – wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Poprawność legislacyjna oznacza stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych i z zachowaniem należnych standardów aksjologicznych (zob. wyroki TK, sygn. K 1/05, sygn. Kp 9/09).

38 Zob. ustawy wymienione w przypisie 51 w opinii nr BKSP-144-IX-334/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 1790 z późn. zmian.).

budżet państwa przez osoby oceniane społecznie jako niegodne tego uprzywilejowywania. Ważne jest jednak doprowadzenie do sformułowania takich rozwiązań normatywnych, które będą zgodne z poczuciem sprawiedliwości.

Autor:

dr Kamilla Kurczewska

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy Rex: przymusowe zatrudnienie, żołnierze, zastępcza służba wojskowa, inwalidzi wojenni, petycja

Weryfikacja: Z. Szpringer