

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

**OPINIA DOTYCZĄCA ZGODNOŚCI Z PRAWEM
EUROPEJSKIM ART. 5 USTAWY
Z DNIA 29 MAJA 1974 R. O ZAOPATRZENIU
INWALIDÓW WOJENNYCH I WOJSKOWYCH
ORAZ ICH RODZIN**

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-111

WRZESIEŃ 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:
Anna Semenowicz

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

**Opinia dotycząca zgodności z prawem europejskim
art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych
i wojskowych oraz ich rodzin**

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu przedstawiło następujące pytania:

1. Czy uchylenie art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 z późn. zm.) zapewni zgodność prawodawstwa polskiego z ustawodawstwem wspólnotowym?
2. Czy takie działanie legislacyjne będzie zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 oraz orzeczeniem z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05), zawierającym wykładnię art. 18 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską?
3. Jakie mogą być skutki finansowe dla budżetu państwa w związku z uchyceniem art. 5 wyżej wymienionej ustawy?

Ad. 1. Odpowiadając na pytanie 1 należy stwierdzić, że uchylenie art. 5 w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin zapewni tej ustawie zgodność z prawem UE dotyczącym prawa do swobodnego przemieszczania się, to jest zgodność z art. 18 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską podpisanego 25 marca 1957 r. w Rzymie. Art. 18 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (skonsolidowany) stanowi, iż każdy obywatel ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE.

Uchylenie art. 5 będzie także zgodne z ogólnym kierunkiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w zakresie uprawnień do świadczeń pieniężnych z zabezpieczenia społecznego dla obywateli państw Unii Europejskiej.

ETS w wyroku w sprawie C-499/06 podkreśla, że świadczenia z zabezpieczenia społecznego, w tym przypadku świadczenia określone w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, należą do kompetencji poszczególnych krajów Wspólnoty, jednak realizacja prawa do świadczeń powinna respektować prawo wspólnotowe dotyczące przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich UE (art. 17 i art. 18 TWE). W świetle wyroków wydanych przez ETS, w tym wyroku Trybunału z dnia 22 maja 2008 roku (sprawa C-499/06), postanowienia polskiej ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin naruszają art. 17 i art. 18 Traktatu¹.

Ad. 2. Odpowiadając na pytanie 2 należy stwierdzić, że uchylenie art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin będzie zgodne z orzecznictwem ETS (orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 oraz orzeczenie z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-1 92/05) zawierającym wykładnię art. 18 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W uzasadnieniu do orzeczenia w sprawie C-499/06 z dnia 22 maja 2008 r. ETS stwierdza, że ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, gdyż uzależnia wypłatę świadczenia od posiadania przez uprawnionego stałego miejsca zamieszkania w RP, co może utrudniać swobodę wyboru miejsca zamieszkania. Generalny kierunek orzecznictwa ETS wskazuje na uchylenie krajowych ograniczeń w dostępie do świadczeń pieniężnych z zabezpieczenia społecznego, w tym ograniczeń dotyczących swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich UE.

Trzeba także zaznaczyć, że uchylenie art. 5 obejmie uprawnieniami do świadczeń pieniężnych na mocy ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin zamieszkałych także poza terytorium państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej.

¹Art. 18. 1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym Traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania.

2. Jeżeli dla osiągnięcia tego celu działanie Wspólnoty okazuje się konieczne, a niniejszy Traktat nie przewiduje niezbędnych kompetencji, Rada może wydać przepisy ułatwiające wykonywanie praw określonych w ustępie 1. Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 25 ust. 1.

3. Ustępu 2 nie stosuje się do postanowień dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów bądź postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej.

Uchylenie art. 5 przytoczonej ustawy zniesie także ograniczenia w prawie dostępu do świadczeń pieniężnych uprawnionym na mocy tej ustawy, którzy zamieszkują poza terytorium państw UE. Zniesienie tych ograniczeń zapewni tej ustawie zgodność z art. 13. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w którym prawo do swobodnego przemieszczania się zaliczono do kanonu podstawowych praw człowieka².

Ad. 3. Oszacowanie skutków finansowych wprowadzonej zmiany, polegającej na uchyleniu art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, jest niemożliwe wobec braku danych o liczbie osób podlegających przepisom tej ustawy zamieszkałych poza granicami Polski, a niepobierających dotychczas świadczeń należnych im na mocy tej ustawy. Biorąc jednak pod uwagę długi czas (kilkadziesiąt lat), jaki minął od wydarzeń historycznych okresu wojennego, można szacować, że zmiany w liczbie uprawnionych do świadczeń nie będą istotne. Trzeba też pamiętać, że liczba uprawnionych wskutek upływu czasu systematycznie maleje. Zatem skutki finansowe uchylenia zmiany nie będą dla budżetu państwa istotne. Osoby pobierające świadczenia pieniężne poza Polską nie będą korzystać ze świadczeń rzeczowych i usług oraz przywilejów przysługujących im w Polsce, co trzeba uwzględnić oceniając wielkość wydatków na świadczenia pieniężne przysługujące tym osobom. W przypadku świadczeń rzeczowych i usług inwalidzi wojenni i wojskowi oraz ich rodziny zamieszkałe na stałe za granicą podlegają przepisom kraju zamieszkania, według statusu nabytego przez nich w danym kraju. Dotyczy to w szczególności usług (np. leczenia, rehabilitacji, opieki) oraz świadczeń w formie rzeczowej (np. leków, protez). Zakres tych świadczeń może być w poszczególnych krajach różny od zakresu świadczeń, do jakich są oni uprawnieni w Polsce.

Należy podkreślić, że zmiany w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, polegające na dostosowaniu przepisów ustawy do prawa europejskiego, powinny zastać wprowadzone przed wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej. Ta sama uwaga dotyczy także przepisów innej ustawy z zakresu zabezpieczenia społecznego – ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy

²Art. 13. 1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa.

2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.

przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395, z późn. zm.)³.

Na marginesie odpowiedzi na postawione pytania należy stwierdzić, że ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin wymaga w całości generalnej zmiany ograniczającej zarówno jej zakres podmiotowy (kategorie osób uzyskujących uprawnienia do świadczeń na mocy tej ustawy), jak i zakres przedmiotowy ustawy (rodzaj i charakter uzyskiwanych świadczeń). Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych winna być dostosowana do standardów europejskich, do obowiązujących w UE norm i zasad zabezpieczenia społecznego. Ustawa ta w określonym czasie historycznym niewątpliwie wypełniała swoją istotną rolę, lecz w czasach współczesnych wymaga dostosowania jej do kierunków zmian w europejskich systemach zabezpieczenia społecznego. Wymieniona ustawa nie spełnia współczesnych europejskich standardów zabezpieczenia społecznego i dlatego powinien ją zastąpić nowy akt prawny. Nie ma np. uzasadnienia dla utrzymywania tak szerokiego zakresu podmiotowego (małżonka, dzieci, wnuki oraz rodzeństwo inwalidów wojennych i wojskowych), jak i niektórych świadczeń należnych osobom objętych przepisami tej ustawy.

³ Uwaga dotyczy art. 1 ust. 1 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.). Świadczenie pieniężne przysługuje tylko tym osobom, które w okresie podlegania represjom były obywatelami polskimi, pozostają nimi nadal oraz na stałe mieszkają w RP.

