

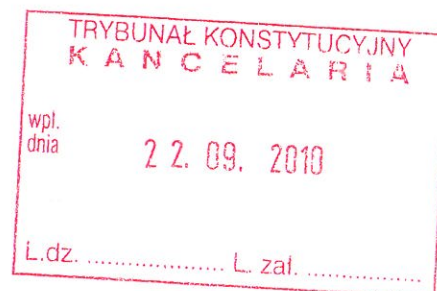


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 2 września 2010 r.

PG VIII TK 102/10

(sygn. akt P 19/10)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, czy art. 22 ust. 4 ustawy 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.) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 22 ust. 4 ustawy 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.) w zakresie, w jakim określa termin do złożenia do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wniosku o przyznanie**

uprawnień z tytułu określonego art. 2 pkt 7 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wywiedzionej z niego zasady przyzwoitej legislacji;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Pytanie prawne zostało skierowane na tle następującego stanu faktycznego.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, decyzją z dnia czerwca 2008 r., odmówił R B przyznania uprawnień kombatanckich, o które wystąpił on na podstawie art. 2 pkt 7 ustawy 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.), zwanej dalej ustawą o kombatantach. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją z dnia czerwca 2008 r.

WSA we Wrocławiu, wyrokiem z dnia grudnia 2008 r., sygn.

, uchylił wymienione decyzje.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, decyzją z dnia maja 2009 r., Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, zwany dalej Kierownikiem Urzędu, umorzył postępowanie w sprawie wniosku R. B _____. Następnie, decyzją z dnia lipca 2009 r., organ ten, na podstawie art. 127 § 3, art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. oraz art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, utrzymał w mocy własną decyzję z dnia maja

2009 r. Kierownik Urzędu w uzasadnieniu decyzji podniósł m.in., że, zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, wniosek o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 2 pkt 7 tej ustawy może być kierowany w trybie, o którym mowa w art. 22 ust. 1, do dnia 31 grudnia 1999 r. Kierownik Urzędu przyjął, że jest związany wymienionym wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia grudnia 2008 r., w którym Sąd ten uznał, iż R. B. złożył wniosek o przyznanie uprawnień kombatanckich z uchybieniem terminu wskazanego w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych uznał w związku z tym, że w rozpatrywanej sprawie zachodzą przesłanki z art. 105 § 1 k.p.a., tj. prowadzenie postępowania jest bezprzedmiotowe, co czyni zasadną decyzję o umorzeniu postępowania w rozpatrywanej sprawie.

Rozpoznając skargę na decyzję z dnia lipca 2009 r., WSA we Wrocławiu powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd podniósł m.in., że art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach przewiduje, iż wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, do dnia 31 grudnia 1999 r.

Sąd wskazał, że ustawa o kombatantach do 1 stycznia 1998 r. nie zawierała przepisu ograniczającego składanie wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 2 pkt 7 tejże ustawy. Ograniczenie to zostało wprowadzone ustawą z dnia 6 lutego 1998 r., która nowelizowała ustawę o kombatantach.

W ocenie Sądu, sposób ograniczenia terminu składania wniosków o przyznanie uprawnień, z uwagi na kategorię podmiotów, jakiej ograniczenie to dotyczy, nie odpowiada wymogom poprawnej legislacji. W świetle art. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o kombatantach, status kombatanta nabywany jest bowiem z mocy prawa. Postępowanie wnioskowe, dotyczące uprawnień kombatanckich,

nakierowane jest wyłącznie na potwierdzenie istnienia ustawowych przesłanek ich przyznania, a zatem ma charakter wyłącznie deklaratoryjny. Sąd pytający powołał się w tym zakresie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).

Zdaniem Sądu pytającego, natura statusu prawnego kombatanta, uzyskiwanego z mocy prawa, wyklucza dopuszczalność ograniczenia w czasie żądania przyznania uprawnień kombatanckich. Kwestionowany przepis, w ocenie Sądu, tworzy dwie kategorie kombatantów, tj. *kombatantów z uprawnieniami i kombatantów bez uprawnień, jakkolwiek ci ostatni też są kombatantami.(...) Sytuacja różniująca termin do złożenia wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich powoduje (...) nierówność ich traktowania z punktu widzenia terminu, jaki istnieje dla zainteresowanych, aby mogli zebrać wymagane dowody* (uzasadnienie pytania prawnego, str. 4).

Według Sądu, wprowadzone przez art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach zróżnicowanie w zakresie możliwości potwierdzenia uprawnień kombatanckich dla osób, o których mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy, a którym udało się uzyskać to potwierdzenie przed 31 grudnia 1999 r., i osób w identycznej sytuacji materialnoprawnej, ale niemogących w tym terminie przedstawić wymaganych dowodów – ma charakter arbitralny. W ocenie Sądu, uzasadnia to zarzut naruszenia w kwestionowanym przepisie zasady równości, określonej w art. 32 Konstytucji, w stosunku do kombatantów o urzędowo niepotwierdzonych uprawnieniach.

Sąd podniósł ponadto, że ograniczenie czasowe, zawarte w kwestionowanej regulacji, a dotyczące przyznawania uprawnień kombatanckich z tytułu wskazanego w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach, zostało wprowadzone po 7 latach obowiązywania tejże ustawy. W ocenie Sądu, zmiana koncepcji bezterminowego potwierdzania uprawnień kombatanckich na ograniczoną terminami *może nasuwać wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady przyzwoitości w stosunkach adresaci prawa – legislator*

(uzasadnienie pytania prawnego, str. 5). Nieczytelność koncepcji wprowadzenia tej zmiany i sposób jej wprowadzenia budzi wątpliwości co do zgodności kwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą państwa prawa w zakresie, w jakim dotyczy ona zasady rzetelnego wprowadzania zmian w prawie. Sąd podniósł, że wprowadzenie w kwestionowanym przepisie końcowego terminu do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich stanowiło radykalną zmianę stanu prawnego i spowodowało negatywne skutki dla określonej grupy osób, spełniających ustawowe kryteria „bycia kombatantem”. Zdaniem Sądu, kwestionowana regulacja, ze względu na takie skutki – jako nieznajdująca uzasadnienia prawnego i podyktowana jedynie względami natury praktycznej – narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do pytania prawnego WSA, należy rozważyć kwestię dopuszczalności jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne jest uwarunkowane spełnieniem przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji oraz w, powtarzającym jego treść, art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Pytanie prawne musi zatem spełniać przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną.

W niniejszej sprawie bezspornie spełnione są przesłanki podmiotowa oraz przedmiotowa. Pytanie prawne zostało bowiem zadane przez Sąd i dotyczy zgodności przepisów ustawy z Konstytucją.

Dla spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej konieczne jest wykazanie związku między odpowiedzią Trybunału na to pytanie

a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14 oraz 10 grudnia 2008 r., sygn. P 39/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 187). W ramach instytucji pytania prawnego Trybunał nie dokonuje abstrakcyjnej kontroli norm prawnych. Przedmiotem pytania prawnego winno być więc tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału. Wyrok ten powinien więc – niezależnie od oddziaływania w płaszczyźnie generalnej (*erga omnes*) – umożliwić rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy, w związku z którą sformułowano pytanie prawne. Przedmiotem pytania mogą być bowiem przepisy, których zastosowanie będzie konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem pytającym.

Pytanie prawne jest przy tym dopuszczalne zarówno wtedy, gdy ewentualna utrata mocy prawnej objętego nim przepisu pociągałaby za sobą wydanie orzeczenia o treści odmiennej, niż przy zastosowaniu tego przepisu, jak i wtedy, gdy utrata mocy przepisów ma istotne znaczenie dla samego przebiegu postępowania (*vide* – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 53, 29 listopada 2005 r., sygn. P 10/05, OTK ZU Nr 10/A/2005, poz. 127, 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU Nr 9/A/2006, poz. 128, 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU Nr 11/A/2006, poz. 171).

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione. Dopełnienie tego ustawowego obowiązku nie następuje przy tym przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, lecz wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, a także wyrok pełnego

składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Sprawa, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne, dotyczy ostatecznej decyzji, utrzymującej w mocy decyzję o umorzeniu postępowania o przyznanie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na przekroczenie terminu określonego w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach.

Postępowanie dotyczyło zaś rozpoznania wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach.

Sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego wykazał w sposób przekonywający, że istnieje zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne, dotyczącą konstytucyjności art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach w zakresie, w jakim przepis ten określa termin do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień z tytułu art. 2 pkt 7 tejże ustawy, a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą skierowano przedmiotowe pytanie. W tym zatem zakresie spełniona została przesłanka funkcjonalna, niezbędna dla uznania dopuszczalności pytania prawnego (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 195, 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 36, 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU Nr 6/A/2007, poz. 57 oraz 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109).

Sąd pytający nie wykazał natomiast, aby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, zawisłej przed tymże sądem, miała odpowiedź na pytanie prawne, dotycząca konstytucyjności art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wniosku o przyznanie uprawnień z tytułu określonego w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach.

W tym zatem zakresie postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.

o Trybunale Konstytucyjnymi (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Przystępując do oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym wskazać należy, iż art. 22 ustawy o kombatantach ma następujące brzmienie:

Art. 22. 1. O spełnieniu warunków, o których mowa w art. 21, orzeka Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych lub osoby przez niego upoważnione, na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby oraz rekomendacji stowarzyszenia właściwego dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji. Rekomendacji udziela się bez względu na to, czy osoba ubiegająca się o uprawnienia zgłosi zamiar wstąpienia do stowarzyszenia. Na podstawie decyzji o przyznaniu przez Kierownika uprawnień określonych w ustawie Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydaje odpowiednie zaświadczenie.

2. W trybie, o którym mowa w ust. 1, wydawane są zaświadczenia potwierdzające uprawnienia osób, o których mowa w art. 20 ust. 3, z tym że w przypadku gdy zmarły małżonek (małżonka) posiadał potwierdzone uprawnienia, rekomendacja nie jest wymagana.

3. (utracił moc).

4. Wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1, do dnia 31 grudnia 1999 r.

Zgodnie z ust. 4 tegoż przepisu, wnioski o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu uczestniczenia w tzw. niszczycielskich batalionach na dawnych ziemiach polskich w województwach lwowskim, wołyńskim, stanisławowskim i tarnopolskim w obronie przed ukraińskimi nacjonalistami

w latach 1944 – 1945 (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach) oraz z tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej dni 7 w grudniu 1970 r. wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych (art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach) – mogły być kierowane do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych do dnia 31 grudnia 1999 r.

Definicja legalna kombatantstwa, działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z działalnością kombatancką i represji wojennych oraz okresu powojennego, zawarta została w art. 1- 4 ustawy o kombatantach. Przepisy te określają, jakie działania, zdarzenia i fakty decydują o tym, że dana osoba jest kombatantem.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o kombatantach, określone w niej uprawnienia przysługują osobie, która uzyska decyzję potwierdzającą działalność wymienioną w art. 1 ust. 2 i w art. 2 albo fakty, o których mowa w art. 4 tejże ustawy, a ponadto posiada obywatelstwo polskie lub posiadała je w okresie działalności kombatanckiej bądź w okresie podlegania represjom i nie zachodzi wobec niej jedna z przesłanek określonych w art. 21 ust. 2 przedmiotowej ustawy.

O spełnieniu warunków określonych w art. 21 ust. 1 tej ustawy o kombatantach orzeka, na podstawie art. 22 ust. 1 tej ustawy, Kierownik Urzędu. Podstawą orzeczenia jest udokumentowany wniosek osoby zainteresowanej oraz rekomendacja stowarzyszenia właściwego dla określenia rodzaju działalności kombatanckiej lub represji. Na podstawie decyzji o przyznaniu przez Kierownika Urzędu uprawnień określonych w ustawie, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydaje odpowiednie zaświadczenie.

Podnieść należy, że skutkiem potwierdzenia statusu kombatanta w drodze orzeczenia wydanego przez Kierownika Urzędu jest uzyskanie prawa do świadczeń materialnych w ramach określonych w ustawie o kombatantach

uprawnień przysługujących kombatantom. Kombatantom przysługują uprawnienia pracownicze, uprawnienia emerytalne, w zakresie ochrony zdrowia, pomocy socjalnej oraz inne, które określone są odpowiednio w rozdziale 2, 3 i 4 tejże ustawy.

Na marginesie jedynie wskazać można, że ustawa o kombatantach, w art. 10, wprowadza rozróżnienie pojęcia „kombatant” oraz pojęcia „inne osoby uprawnione”. Do tej drugiej kategorii zaliczono osoby, o których mowa w art. 2 i art. 4. Rozróżnienie to nie ma jednak znaczenia w przedmiotowej sprawie, wobec zrównania statusu osób określonych w art. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o kombatantach w kontekście uzyskania przez nie statusu kombatanta.

Art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, jak już wskazano, wprowadza termin ograniczający możliwość dochodzenia uprawnień wymienionych w ustawie o kombatantach jedynie z tytułu działalności określonej w art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 2 pkt 7 tej ustawy. Złożenie wniosku o przyznanie uprawnień po tym terminie, tj. po 31 grudnia 1999 r., skutkuje umorzeniem postępowania w tym przedmiocie na podstawie art. 105 k.p.a. Uchybienie terminu prawa materialnego powoduje bowiem, że nie istnieje przedmiot postępowania, a w konsekwencji postępowanie nie może być wszczęte, a gdy zostało wszczęte, musi zostać umorzone (*vide* – wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. I OSK 602/07, Lex nr 443885).

W kwestionowanym zakresie art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach ogranicza tym samym możliwość dochodzenia uprawnień kombatanckich z tytułu działalności, o której mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy.

W przedmiotowej sprawie, jako wzorce kontroli konstytucyjnej, wskazano art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 2 ustawy zasadniczej, z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że przepis ten ma stanowić wzorzec kontroli konstytucyjnej

w zakresie wyrażonych w nim zasad przyzwoitej (poprawnej) legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji, przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny, klarowny i zrozumiały dla adresatów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2 oraz 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83).

Z zasady przyzwoitej legislacji wynika także konieczność przestrzegania – przy tworzeniu przepisów prawa – wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Poprawność legislacyjna oznacza zatem również stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych i z zachowaniem należnych standardów aksjologicznych. Niezgodne z zasadą poprawnej legislacji jest więc tworzenie przepisów prawnych zawierających regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18 oraz 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, jeszcze niepublikowany, doręczony Prokuratorowi Generalnemu).

Wydanie decyzji, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o kombatantach, ma charakter deklaratoryjny i nie rozstrzyga o statusie kombatanta, a stwierdza jedynie istnienie przesłanek koniecznych dla uzyskania tego statusu. Jak już wskazano, ustawa o kombatantach określa, jakie działania, fakty i zdarzenia decydują o tym, że dana osoba jest kombatantem. Orzeczenie wydane przez Kierownika Urzędu potwierdza jedynie status kombatanta, *a jego dodatkowym skutkiem jest uzyskanie prawa do pewnych świadczeń materialnych* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).

W świetle ustawy o kombatantach, osoba, o której mowa w art. 1 ust. 1 tej ustawy, legitymująca się działalnością kombatancką, określoną w art. 1 ust. 2, bądź działalnością równorzędną z działalnością kombatancką, określoną w art. 2, lub podlegająca represjom wojennym oraz okresu powojennego, określonym w art. 4 – uzyskuje status kombatanta z mocy ustawy (*vide* – tamże).

Wprowadzenie, w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, regulacji skutkującej ograniczeniem w czasie żądania przyznania uprawnień kombatanckich jest sprzeczne z, wynikającym z tej ustawy, charakterem prawnym statusu kombatanta. Kwestionowana regulacja jest zatem niespójna z unormowaniami zawartymi w art. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o kombatantach i nie da się wytłumaczyć w zgodzie z tymi przepisami. Z przepisów tych bowiem, jak już wskazano, wynika, iż osoby spełniające określone w nich warunki uzyskują status kombatanta z mocy prawa.

Kwestionowana regulacja, wprowadzając termin odnoszący się wyłącznie do postępowania w przedmiocie wydania decyzji deklaratoryjnej, potwierdzającej jedynie spełnienie warunków koniecznych do uzyskania statusu kombatanta, w istocie wprowadza czasowe ograniczenie dotyczące możliwości uzyskania uprawnień wynikających z tego statusu, nadanego wszak z mocy ustawy. Natura prawna tego statusu, uzyskiwanego z mocy prawa, sama w sobie wyłącza możliwość takiego czasowego ograniczenia.

Kwestionowana regulacja świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy, który, wprowadzając ją do ustawy o kombatantach, powinien uwzględnić przyjętą w tej ustawie konstrukcję prawną statusu kombatanta.

Dodanie w art. 22 ustawy o kombatantach kwestionowanego ustępu 4 nawiązywało do regulacji zawartej w ustępie 3 tegoż artykułu i było uzasadniane względami redakcyjnymi (uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kombatantach, druk nr 132, Sejm III kadencji). Wprowadzenie w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach terminu ograniczającego

występowanie z wnioskiem o przyznanie uprawnień kombatanckich uzasadniano zaś koniecznością ostatecznego uregulowania tej kwestii, celem zapobieżenia nieprawidłowościom związanym z dochodzeniem przedmiotowych uprawnień (*vide* – stenogram ze 105. posiedzenia Sejmu RP III kadencji). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danej regulacji prawnej nie może być jednak wytłumaczeniem dla tworzenia przepisów prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawa jest złamaniem zasady poprawnej legislacji i stanowi naruszenia art. 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, *op.cit.*).

W związku z powyższym, zasadne jest przyjęcie, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą przyzwoitej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach budzi też zastrzeżenia, jeśli chodzi o sposób jego wprowadzenia do ustawy o kombatantach. Brak stosownej „*vacatio legis*” i zastosowanie przez ustawodawcę, w odniesieniu do kwestionowanego przepisu, zasady działania prawa wstecz jest jednak następstwem regulacji zawartej w art. 2 wymienionej wcześniej ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 37, poz. 204). Przepis ten nie jest zaś przedmiotem pytania prawnego WSA we Wrocławiu, w związku z czym nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Podnieść też należy, że wprowadzenie kwestionowanej regulacji po 7 latach obowiązywania ustawy o kombatantach, samo w sobie nie stanowiłoby naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Istotę konstytucyjnej zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek,

formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU Nr 9/A/2008, poz. 157).

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Zgodnie z tą zasadą, jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki, związane z pewnością prawa, umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach został wprowadzony ustawą z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 37, poz. 204), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 24 marca 1998 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1998 r.

W dacie wejścia w życie art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach obowiązywał art. 2 pkt 7 tej ustawy. Został on wprowadzony ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 64, poz. 405), którą w art. 2 ustawy o kombatantach dodano pkt 7, rozszerzając tym

samym zakres działalności uznanej za równorzędną z działalnością kombatancką. Zmiana ta weszła w życie z dniem 9 lipca 1997 r.

Zauważyć też należy, że w dacie wejścia w życie kwestionowanego przepisu obowiązywał już art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanach, który określał termin składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich. Został on wprowadzony ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436), obowiązującą od dnia 31 lipca 1997 r.

Przed 31 lipca 1997 r. w ustawie o kombatanach istotnie nie był określony termin do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich i został on wprowadzony po 7 latach obowiązywania tej ustawy.

Wprowadzenie w kwestionowanym przepisie końcowego terminu, po upływie którego złożenie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich jest bezskuteczne, stanowiło niewątpliwie zmianę stanu prawnego, wywołującą negatywne konsekwencje dla osób dochodzących swoich uprawnień z tytułów określonych w tymże przepisie. Zauważyć jednak należy, że wprowadzając kwestionowaną regulację ustawodawca przewidział praktycznie ponad półtoraroczny okres do złożenia stosowanego wniosku przez te osoby. Osoby dochodzące uprawnień z tytułu działalności określonej w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach mogły bowiem złożyć wniosek o przyznanie uprawnień w okresie od dnia 24 marca 1998 r. (dzień ogłoszenia ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) do dnia 31 grudnia 1999 r. Adresaci kwestionowanej normy prawnej mieli zatem czas na dostosowanie się do zmienionej regulacji i podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

W tym zakresie regulacja ta nie stanowiła zatem „pułapki” dla osób uprawnionych. W szczególności nie stanowiła ona bariery uniemożliwiającej faktycznie złożenie wniosku, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy

o kombatantach. Z tych względów nie można też przyjąć, że wprowadzenie kwestionowanej regulacji jest przejawem wycofania się przez państwo ze złożonych obietnic, stanowiącym naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podkreślić należy ponadto, że art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach nie miał wpływu na nabycie przez osoby uprawnione uprawnień kombatanckich przed wejściem tegoż przepisu w życie.

Powyższe nie zmienia jednak – sformułowanej uprzednio – negatywnej oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia wymogów przyzwoitej legislacji w zakresie dotyczącym tworzenia prawa spójnego i zakazu stanowienia prawa wewnętrznie sprzecznego, dysfunkcjonalnego.

Poza zakresem kontroli konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie pozostaje także brak stosownej reakcji ustawodawcy – w odniesieniu do art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach – w związku z uznaniem (przytaczanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 4/02) za niezgodny z Konstytucją i utratą mocy obowiązującej ustępu 3 tegoż artykułu.

Oceniając kwestionowaną regulację w kontekście zgodności z art. 32 Konstytucji podnieść należy, że zawarta w tym wzorcu kontroli zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady równości wynika zatem nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazanie tych elementów, które są prawnie relewantne (*vide* - wyroki

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 87, 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124, 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 65 czy 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Zasada równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji ujmowana jest jako nakaz traktowania podmiotów podobnych w podobny sposób, a zarazem dopuszczenie traktowania podmiotów odmiennych w sposób odmienny. Zasada równości daje się wyrazić w formule, zgodnie z którą nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów będących w takiej samej sytuacji faktycznej (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r., sygn. SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99).

Przyjęta w ustawie o kombatantach reguła uzyskiwania, przez osoby spełniające określone w tej ustawie warunki, statusu kombatanta z mocy ustawy odnosi się także do osób legitymujących się działalnością określoną w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach. Ustawodawca uznał bowiem tę działalność, tj. poniesienie śmierci, doznanie uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej 7 dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych, za równorzędną z działalnością kombatancką. Tym samym osoby, spełniające przesłankę z art. 2 pkt 7, uzyskują z mocy ustawy status kombatanta, podobnie jak osoby legitymujące się działalnością, o której mowa w art. 1 ust. 2 lub art. 2 pkt 1 – 6, czy podlegające represjom określonym w art. 4 ustawy o kombatantach.

Uzyskanie, z mocy ustawy, statusu kombatanta należy w tym kontekście uznać za cechę wspólną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów posiadających ten status.

Kwestionowana regulacja prowadzi do różnicowania w grupie osób będących z mocy ustawy kombatantami, wprowadzając kategorie kombatantów, która objęta jest terminem dochodzenia uprawnień. Ustawodawca, wprowadzając w kwestionowanym przepisie termin do składania wniosku

o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach, doprowadził do stanu, w którym osoby ubiegające się na tej podstawie o przyznanie uprawnień mogą znaleźć się w innej sytuacji prawnej, jeśli chodzi o oficjalne potwierdzenie przez państwo ich statusu, aniżeli osoby dochodzące tych uprawnień z innych tytułów określonych w ustawie o kombatanach.

Następuje w ten sposób zróżnicowanie sytuacji prawnej osób dochodzących uprawnień z tytułów wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach w stosunku do osób dochodzących uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 6 oraz art. 2 pkt 1 – 6 tej ustawy.

Prowadzi to w konsekwencji do dyskryminacji osób posiadających status kombatanta, dochodzących swoich uprawnień z tytułu określonego w art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach, gdyż ograniczone są one terminem złożenia wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich, podczas gdy ograniczenia takiego nie ma w stosunku do osób posiadających status kombatanta z innych tytułów określonych w tej ustawie. Podkreślić należy, że ustawa o kombatanach, uznając za równorzędną z działalnością kombatancką wszystkie przypadki działalności, określone w art. 2 ustawy o kombatanach, również w tym zakresie nie wprowadza żadnego zróżnicowania.

W odniesieniu do kwestionowanej regulacji nie zostały spełnione warunki, pozwalające na uznanie ustanowionego w niej zróżnicowania podmiotów podobnych za konstytucyjnie dopuszczalne.

W wyroku z dnia 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98 (OTK ZU nr 6/1998, poz. 96), Trybunał wywiódł, że *[w]szystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (...) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. (...) Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie*

posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania.

Odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli kryterium różnicowania ma charakter relewantny, czyli pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służy realizacji tego celu i treści. Innymi słowy - wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*vide* - orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42). Różnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny. To znaczy, że 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. Kryterium to musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Kryterium różnicującym sytuację prawną adresatów kwestionowanej regulacji jest tytuł, na podstawie którego występują oni o uprawnienia określone w ustawie o kombatanach. Kwestionowana regulacja odnosi się – jak wcześniej podnoszono – do osób dochodzących uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach.

W zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody ustawodawcy mieści się określenie rodzajów działalności oraz zdarzeń i faktów uznanych za działalność kombatancką lub równorzędną z działalnością kombatancką, będących podstawą uzyskania statusu kombatanta lub innej osoby uprawnionej. Ustawodawca ma bowiem prawo do uzasadnionego ograniczenia kręgu kombatanatów, wszakże pod warunkiem, iż nie obejmie to wskazanych w Konstytucji weteranów walk o niepodległość.

Kwestionowana regulacja nie dotyczy jednak ograniczenia kręgu kombatanatów ze względu na rodzaj prowadzonej działalności, lecz ograniczenia prawa osób – uznanych przez ustawodawcę za posiadające z mocy prawa status kombatananta – do oficjalnego potwierdzenia przez państwo ich statusu.

Brak jest racjonalnie uzasadnionych podstaw dla wprowadzenia terminów ograniczających możliwość dochodzenia uprawnień kombatanckich dla osób mających status kombatananta z tytułu działalności określonej właśnie w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach.

Różnicowanie sytuacji prawnej osób dochodzących swoich uprawnień z tego tytułu nie ma związku z celem i treścią ustawy o kombatantach, w której chodzi wszak – jak wynika m.in. z jej preambuły – o wyrażenie głębokiego szacunku oraz zapewnienia szerokiej troski i opieki ze strony instytucji państwowych, samorządów terytorialnych oraz organizacji społecznych kombatanom oraz ofiarom represji. W tym kontekście brak jest związku między kwestionowaną regulacją a unormowaniami zawartymi w art. 1, art. 2 i art. 4 ustawy o kombatantach, uzależniającymi – co należy ponownie podkreślić – status kombatananta od spełnienia określonych w tych przepisach kryteriów. Kryteria te to – co należy przypomnieć – działalność kombatancka (art. 1), działalność uznana za równorzędną z działalnością kombatancką (art. 2) oraz podleganie represjom (art. 4 ustawy o kombatantach). Tym samym, wprowadzone w kwestionowanym przepisie zróżnicowanie jest wręcz sprzeczne z celem ustawy o kombatantach.

Również dążenie do ostatecznego zakończenia procesu przyznawania uprawnień kombatanckich, któremu służyć miałyby kwestionowana regulacja, nawet jeśli uznać je za uzasadnione z punktu widzenia interesu społecznego, nie uzasadnia naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W tym kontekście waga naruszenia konstytucyjnych praw jest nieproporcjonalna do wagi interesów, którym służyć miałyby wprowadzone w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach różnicowanie.

Kwestionowana regulacja nie znajduje też oparcia w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Zasada ta jest ściśle związana z zasadą równości, zawartą w art. 32 Konstytucji. Zasada równości zakłada jednakowe traktowanie podmiotów (sytuacji) podobnych, wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, zaś zasada sprawiedliwości społecznej ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby. Sprawiedliwość społeczna wyraża się w dążeniu do powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, *op. cit.*). Nie zawsze odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmienność taka będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109).

Zróżnicowanie, w kwestionowanej regulacji, sytuacji prawnej osób ubiegających się o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu określonego art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach nie jest usprawiedliwione.

Uprawnienia przysługujące kombatantom mają charakter szczególnego przywileju, wynikającego z działalności oraz zdarzeń i faktów określonych w ustawie o kombatantach. Nie są to zaś przede wszystkim uprawnienia socjalne, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym wyroku w sprawie SK 4/02.

Działalność, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach, została uznana za równorzędną z działalnością kombatancą, a działalność wskazana w art. 1 ust. 2 pkt 7 tejże ustawy uznana została wprost za działalność kombatancą. Nie ma przekonywających argumentów przemawiających za traktowaniem osób ubiegających się o uprawnienia kombatancie z tych tytułów w inny sposób, niż pozostałych osób posiadających z mocy ustawy status kombatanta.

W tym kontekście wprowadzenie, w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, terminu do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień kombatancie jest rozwiązaniem niesprawiedliwym, dyskryminującym osoby dochodzące swych uprawnień z określonych w tym przepisie tytułów.

Kwestionowana regulacja nie znajduje też uzasadnienia w innych wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych.

W świetle powyższego zasadne jest uznanie, iż narusza ona art. 32 Konstytucji.

Z uwagi na wskazane wcześniej ograniczenia przedmiotowe, wynikające z konkretnego charakteru kontroli inicjowanej pytaniem prawnym, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może dotyczyć art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach jedynie w takim zakresie, w jakim odnosi się on do art. 2 pkt 7 tejże ustawy, co nie zmienia negatywnej oceny całości ograniczenia przewidzianego w zakwestionowanym przepisie.

W tym stanie rzeczy, w świetle przedstawionej argumentacji uznać należy, że art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach – w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o przyznanie uprawnień kombatancie z tytułu wskazanego w art. 2 pkt 7 wymienionej ustawy – jest niezgodny z zasadą

przyswoitej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz z art. 32 ustawy zasadniczej.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcę Prokuratora Generalnego