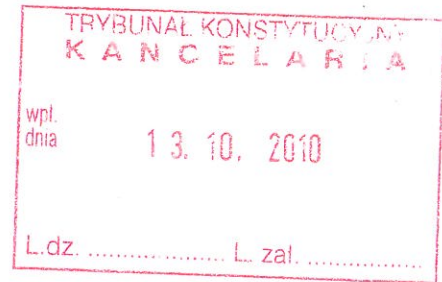




SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 października 2010 r.

Sygn. akt P 19/10



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 r. (sygn. akt P 19/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.), w zakresie, w jakim dotyczy wniosków o przyznanie uprawnień z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (dalej także pytający sąd) uczynił art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.; dalej ustawa), w brzmieniu: „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.”.

Zakwestionowany przepis określa materialny termin ograniczający prawo składania wniosku o wydanie decyzji w przedmiocie przyznania uprawnień kombatanckich. Ograniczenie w czasie możliwości złożenia wniosku do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej Kierownik USKOR) ustanowione zostało *expressis verbis* jedynie dla dwóch tytułów prawnych, z których wynikają uprawnienia kombatanckie, mianowicie za:

- a) uczestniczenie w tzw. Niszczycielskich Batalionach („Istriebitelnych Batalionach”) na dawnych ziemiach polskich w województwach: lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944-1945 (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy);
- b) poniesienie śmierci, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych (art. 2 pkt 7 ustawy).

2. Treść normatywna art. 22 ust. 4 ustawy wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego tła normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji. Dopiero uwzględnienie pełnego kontekstu systemowego zaskarżonego przepisu – jako elementu szeroko pojętego prawa kombatanckiego, które reguluje status prawny kombatantów, osób represjonowanych oraz poszkodowanych w różny sposób w czasie II wojny światowej i w okresie

powojennym w latach 1945-1989 – pozwala poddać go analizie w świetle konstytucyjnych zasad i wartości wskazanych przez pytający sąd (zob. np. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06).

3. Ustawa stanowi podstawę prawną systemu pomocy dla kombatantów w Polsce i zastąpiła w tym zakresie ustawę z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz. U. Nr 16, poz. 122 ze zm.). Reguluje ona m.in. przesłanki (pozytywne i negatywne) przyznawania uprawnień kombatanckich, ich zakres oraz tryb i organy właściwe do ich przyznawania.

Uprawnienia kombatanckie przysługują *ex lege* osobom, które:

- a) wykazały się działalnością kombatancką (art. 1 ustawy);
- b) wykazały się działalnością równorzędną z działalnością kombatancką (art. 2 ustawy);
- c) podlegali represjom wojennym i okresu powojennego (art. 4 ustawy).

Decyzję ustalającą (deklaratoryjną) uprawnienia kombatanckie, wydaje, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym przekazanym przez wnioskodawcę, Kierownik USKOR. Dodatkową przesłanką uzyskania uprawnień kombatanckich jest posiadanie przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego lub posiadanie obywatelstwa przynajmniej w czasie działalności wskazanej w art. 1, art. 2 ustawy lub w czasie podlegania represjom (art. 4 ustawy).

Na wstępie należy dokonać rekonstrukcji przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Kierownika USKOR na podstawie art. 22 ustawy. Gdyby bowiem poprzestać na wykładni art. 21 ust. 1 ustawy, można byłoby dojść do wniosku, że przedmiotem tym jest potwierdzenie działalności wymienionej w art. 1 ust. 2 i art. 2 albo faktów, o których mowa w art. 4 ustawy. W istocie więc byłoby to postępowanie o przyznanie statusu kombatanta lub osoby, która podlegała represjom wojennym bądź powojennym. Przy przyjęciu takiego założenia uprawnienia kombatanckie stałyby się zwykłą konsekwencją prawną pozytywnej decyzji podjętej w trybie art. 21 ust. 1 ustawy.

Nie można jednak także tracić z pola widzenia postanowień art. 21 ust. 2 i art. 22 ustawy, a także art. 25-27 ustawy, które posługują się pojęciem „uprawnień kombatanckich” w taki sposób, że czynią z niego określenie przedmiotu postępowania administracyjnego. Z tej przyczyny ukształtowała się praktyka, iż kwestia działalności wymienionej w art. 1 ust. 2 i art. 2 lub okoliczności wskazanych

w art. 4 ustawy i art. 21 ust. 2 ustawy, to zagadnienia ustaleń faktycznych decyzji przyznających lub odmawiających przyznania uprawnień kombatanckich (tak np. wyroki NSA z: 1 grudnia 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2197/94; 7 września 2001 r., sygn. akt V SA 219/01).

Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 22 ustawy jest więc przyznanie lub odmowa przyznania uprawnień kombatanckich. Za taką jego kwalifikacją przemawia także zamieszczenie art. 22 ustawy w rozdziale 5 „Zasady orzekania o uprawnieniach”.

System pomocy dla kombatanatów i innych osób uprawnionych określony w ustawie składa się z trzech zasadniczych segmentów: uprawnień pracowniczych, uprawnień emerytalnych i pomocy socjalnej.

W zakresie uprawnień pracowniczych kombatanantom przysługuje:

- a) zaliczenie okresu działalności kombatanckiej do okresów zatrudnienia, od których zależy przyznanie lub wysokość świadczeń przysługujących pracownikom od pracodawcy;
- b) zwiększony o 10 dni roboczych urlop wypoczynkowy (kombatanantom pozostającym w zatrudnieniu);
- c) szczególna ochrona stosunku pracy – rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem lub inną osobą uprawnioną w okresie 2 lat przed osiągnięciem wieku uprawniającego do wcześniejszego przejścia na emeryturę może nastąpić po uprzednim uzyskaniu zgody starosty.

Koszty wymienionych uprawnień kombatanckich ponoszą pracodawcy.

Wśród szczególnych uprawnień emerytalnych kombatanatów i innych osób uprawnionych wskazać należy:

- a) zaliczanie okresu działalności kombatanckiej w wymiarze podwójnym do okresu, od którego zależy przyznanie emerytury lub renty (dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.);
- b) możliwość, na wniosek, przejścia na emeryturę po osiągnięciu 55 lat przez kobietę i 60 lat przez mężczyznę, jeżeli mają okres zatrudnienia wymagany do uzyskania emerytury (dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.);
- c) dodatek (dalej dodatek kombatancki), w wysokości 144,25 zł. miesięcznie, wypłacany obok świadczeń emerytalnych i rentowych, podlegający waloryzacji (od 1 marca 2010 r. dodatek kombatancki wynosi 181,10 zł.);

d) w drodze wyjątku emeryturę, jeżeli osiągnęli wiek: 55 lat kobieta i 60 lat mężczyzna lub rentę inwalidzką, jeżeli zostali zaliczeni do jednej z grup inwalidów – jeśli wskazane osoby nie mają prawa do emerytury lub renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin lub na podstawie innych przepisów, jeżeli nie mają niezbędnych środków utrzymania.

W zakresie opieki zdrowotnej i socjalnej kombatanci i inne osoby uprawnione korzystają z pierwszeństwa do środowiskowej opieki socjalnej w miejscu zamieszkania, w uzyskaniu miejsc w domach pomocy społecznej, w szczególności w domach przeznaczonych dla kombatantów, natomiast kombatantom i innym osobom uprawnionym znajdującym się w trudnych warunkach materialnych oraz w związku z zaistnieniem zdarzeń losowych może być przyznana doraźna lub okresowa pomoc pieniężna.

Kombatantom i innym osobom uprawnionym przysługują wskazane w ustawie ulgi taryfowe przy przejazdach środkami komunikacji krajowej i miejskiej (art. 20 ust. 1 i 2 ustawy).

Istotnym, z perspektywy sytuacji finansowej kombatantów, uprawnieniem jest ryczałt energetyczny w wysokości 50% taryfowych opłat za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej na cele domowe, obliczony na podstawie norm ilościowych ustalonych przez Kierownika USKOR.

Koszty uprawnień kombatanckich w sferze emerytalnej i pomocy socjalnej ponosi budżet państwa.

4. Zastosowany przez pytający sąd sposób ujęcia przedmiotu kontroli jest w ocenie Sejmu nieprecyzyjny. Po analizie pytania prawnego i zakwestionowanych przepisów, uwzględniając przesłankę funkcjonalną pytania prawnego, należy stwierdzić, że pytający sąd w rzeczywistości kwestionuje ukształtowanie normy zawartej w art. 22 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim dotyczy wniosków o przyznanie uprawnień z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 ustawy.

Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu inicjującego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, zmienił sposób oznaczenia przedmiotu kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* niniejszego stanowiska. Przy rekonstrukcji uwzględniony został zarówno sens normatywny zaskarżonego

przepisu, treść zarzutów, jak również ich uzasadnienie przedstawione w pytaniu prawnym.

II. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa

1. Zarzuty pytającego sądu

Zdaniem pytającego sądu, art. 22 ust. 4 ustawy jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Pytający sąd powziął wątpliwość, czy wobec faktu, że „ustawa o kombatantach aż do 1 stycznia 1998 r. nie zawierała żadnego przepisu ograniczającego w czasie składanie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 ustawy (...), sposób ograniczenia terminu w art. 22 ust. 4 ustawy, zważywszy jakiej kategorii podmiotów dotyczy ograniczenie, można uznać za odpowiadający wymogom poprawnej legislacji” (pytanie prawne, s. 3-4).

Argumentem, który uzasadniać ma niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu, jest – według pytającego sądu – fakt, że „status kombatanta kreowany jest normatywnie w tym sensie, że osoba spełniająca określone ustawą wymagania (...) jest kombatantem z mocy samej ustawy” (pytanie prawne, s. 4). „Wprowadzenie końcowego terminu do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich stanowiło radykalną zmianę stanu prawnego, wywołującą negatywne konsekwencje dla pewnej grupy osób spełniających ustawowe kryteria bycia kombatantami” (pytanie prawne, s. 5).

Źródłem wątpliwości pytającego sądu jest przede wszystkim „nieczytelność koncepcji wprowadzonej zmiany, a także sposób jej wprowadzenia” (pytanie prawne, s. 5).

Dla wzmocnienia argumentacji i potwierdzenia prawidłowości przyjętych konkluzji, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazuje wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02), na podstawie którego uchylony został art. 22 ust. 3 ustawy, który statuował materialno-prawny termin ubiegania się o uprawnienia kombatanckie ze wszystkich tytułów (do 31 grudnia 1997 r.).

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Pytający sąd przywołuje w charakterze wzorca kontroli art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że adresatami tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ funkcjonalnie odnosi się ona nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W obliczu bogactwa zasad pochodnych wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji szczególnie cenna jest wskazówka doktryny w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180).

Pytający sąd precyzuje, że art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli w zakresie, w jakim wynika z niego zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34 i wskazane tam orzecznictwo). Zgodnie z orzecznictwem TK, zasada ta: „Nie została wprowadzie wyraźnie wystawiona w tekście konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Jak stwierdził Trybunał: „Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania

organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Jak zauważa doktryna, treść analizowanej zasady można „zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34). Ponadto, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta „obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne (...). Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

3. Trybunał Konstytucyjny zwracał w swoim orzecznictwie uwagę, że przy ocenie zgodności aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Z ogólnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. obowiązek wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasada ochrony praw nabytych.

3. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa i jednocześnie do odpowiedzi na wątpliwości pytającego sądu w tym zakresie, stwierdzić należy co następuje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu trafnie wskazuje, że w brzmieniu pierwotnym ustawa nie zawierała żadnego przepisu ograniczającego w czasie składanie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich. Jednocześnie nie sposób zgodzić się z twierdzeniem pytającego sądu, że ustawa nie zawierała takich ograniczeń aż do dnia 1 stycznia 1998 r.

W realiach sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd istotne znaczenie ma moment wejścia w życie art. 2 pkt 7 ustawy (jeden z tytułów nabycia uprawnień kombatanckich wymieniony w art. 22 ust. 4 ustawy). Przepis ten został dodany ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 64, poz. 405), ogłoszoną w Dzienniku Ustaw z dnia 24 czerwca 1997 r. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy: „(...) w art. 2 w pkt 6 kropkę na końcu zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu: «7) czynny udział w wystąpieniu o wolność i suwerenność Polski na Wybrzeżu w grudniu 1970 r., który spowodował śmierć albo ciężkie uszkodzenie ciała, ciężki rozstrój zdrowia bądź uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia, powodujące naruszenie czynności narządu ciała na czas powyżej siedmiu dni»”. Ustawodawca przewidział w tym wypadku 14-dniowy okres *vacatio legis*, co oznacza, że art. 2 pkt 7 ustawy wszedł w życie 9 lipca 1997 r.

Ograniczenie terminu na złożenie wniosku w sprawie przyznania uprawnień kombatanckich w przypadku relewantnego w niniejszej sprawie tytułu z art. 2 pkt 7 ustawy nastąpiło w dwóch etapach:

- a) po pierwsze – 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) wprowadzone zostało dla wszystkich tytułów uprawnień kombatanckich ograniczenie określające termin prekluzyjny na złożenie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich na dzień 31 grudnia 1997 r. (art. 22 ust. 3 ustawy); ponadto, tą samą nowelą dodano nowy tytuł uprawnień kombatanckich za działalność dotychczas nieobjętą regulacją (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy); wskazana nowelizacja została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 30 czerwca 1997 r.;

- b) po drugie – z uwagi na zbyt krótki termin realizacji ustawowych uprawnień dla tytułów wprowadzonych w 1997 r. – wprowadzono do art. 22 nowy ustęp 4 w brzmieniu: "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.". Tym samym ustawodawca, przez wyodrębnienie w przepisie nowej jednostki redakcyjnej, wyraźnie wskazał na szczególne traktowanie tytułów uprawnień kombatanckich wprowadzonych w 1997 r. Opisana zmiana nastąpiła w dniu wejścia w życie (1 stycznia 1998 r.) ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 37, poz. 204), którą ogłoszono w Dzienniku Ustaw z dnia 24 marca 1998 r.

W świetle ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa i związana z nią pewność prawa nie jest i nie może być absolutną przeszkodą dla jakichkolwiek nowelizacji ustaw. Podlega ona ograniczeniom, uzasadnionym zwłaszcza wówczas, gdy za zmianami przemawia inna chroniona konstytucyjnie zasada albo wartość (zob. wyroki TK z: 13 marca 2002 r., sygn. akt K 1/99; 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99). Wartością taką może być na przykład konieczność zachowania równowagi budżetowej (zob. pkt III.3.4 niniejszego stanowiska), a niekiedy nawet – zdaniem Trybunału – racjonalizacja prawa (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2006 r., sygn. akt K 38/05).

Trybunał podkreślił ponadto, że chociaż: „Prawo musi być tak stanowione, aby nie podważać zaufania jednostki do tego, iż kształtować może ona swoje działania w taki sposób, aby nowe regulacje nie nakładały na nią skutków, których nie mogła ona przewidzieć w chwili podejmowania decyzji [...] [to] jednocześnie należy liczyć

się z koniecznością zmian regulacji prawnych wynikających z ewolucji stosunków społecznych i gospodarczych. W żadnym wypadku nie można sformułować zasady, zgodnie z którą ochronie podlegałoby oczekiwanie, iż stan prawny w ogóle nie będzie ulegał zmianom” (wyrok TK z 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05).

Jedną z konsekwencji zasady zaufania obywateli do państwa i prawa jest, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 7 lipca 2003 r. (sygn. akt SK 38/01), obowiązek urzędowego opublikowania powszechnie obowiązującego aktu normatywnego. Zasadne jest zatem twierdzenie, że obywatele od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw mają możliwość zapoznania się z treścią przepisów, które przyznają im określone uprawnienia lub nakładają na nich obowiązki. Już od tego momentu mogą oni układać swoje sprawy, oczekując na wejście ustawy w życie.

Warto w tym miejscu przytoczyć także ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w wyroku z dnia 17 czerwca 2003 r. (sygn. akt P 24/02). Trybunał orzekał w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniach pieniężnych dla osób deportowanych do prac przymusowych lub do obozów pracy w III Rzeszy oraz ZSRR (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.). Pierwotne brzmienie ww. ustawy nie zawierało żadnego terminu składania wniosków o świadczenia pieniężne (podobnie jak w niniejszej sprawie) i taki stan prawny obowiązywał przez trzy lata. Następnie ustawodawca wprowadził termin, co spowodowało umorzenie postępowania przez Kierownika USKOR w stosunku do pewnej grupy osób. Jak stwierdził wówczas Trybunał: „W sprawie nie istnieje zagadnienie *vacationis legis*, bowiem nie jest istotna data, w której ustawa nowelizująca weszła w życie, lecz okres pomiędzy wejściem w życie noweli marcowej, a terminem, po upływie którego nie można już składać nowych wniosków o przyznanie świadczeń”. W niniejszej sprawie podmioty miały (z uwagi na nowelizację z 1998 r.) 2,5 roku na złożenie wniosku o wydanie decyzji w przedmiocie nabycia uprawnień kombatanckich, co – uwzględniając ustalenia poczynione w pkt III.3.3 niniejszego pisma – pozwala na zajęcie stanowiska, że termin ten był odpowiednio długi na realizację tychże uprawnień.

Na tym tle uzasadniona jest zatem konkluzja, że wprowadzone: nowy tytuł przyznający uprawnienia kombatanckie (ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r.) i ograniczenie w czasie możliwości potwierdzenia uprawnień wynikających z tego tytułu (ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r.) – uwzględniając domniemanie powszechnej znajomości prawa od momentu ogłoszenia aktu normatywnego

w Dzienniku Ustaw – nie powinny „zaskakiwać” ich adresatów, a co za tym idzie podważać zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Osoby, które zamierzały ubiegać się o uprawnienia kombatanckie z tytułu wynikającego z art. 2 pkt 7 ustawy i stać się beneficjentem świadczeń ustawy, mogły dowiedzieć się o czasowym ograniczeniu przy składaniu wniosków już od dnia ogłoszenia nowelizacji ustawy w Dzienniku Ustaw z dnia 30 czerwca 1997 r.

Należy także podkreślić, że wprowadzenie zmian do ustawy w wyniku wejścia w życie dwóch ustaw nowelizujących, uchwalonych w następujących po sobie dniach, nie było zabiegiem intencjonalnym. Dnia 24 kwietnia 1997 r. uchwalono nowelizację, nad którą prace w Sejmie prowadzone były już od 1996 r. i która polegała jedynie na dodaniu nowego tytułu uprawnień kombatanckich, natomiast dnia 25 kwietnia 1997 r. przyjęto obszerną nowelizację ustawy, m.in. wprowadzającą termin prekluzyjny do ubiegania się o uprawnienia kombatanckie ze wszystkich przewidzianych ustawą tytułów.

Wbrew stanowisku pytającego sądu, wprowadzenie terminu ograniczającego prawo do złożenia wniosku w sprawie przyznania uprawnień nie zostało określone w uniwersalny sposób, lecz z zastrzeżeniem dla dwóch kategorii podmiotów. Jak podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, ustawodawca dążący do racjonalizacji postępowań w sprawach kombatanckich, może wedle swej potrzeby i woli kształtować występujące w nich terminy. W tym kontekście należy także przypomnieć, że pytający sąd, przedstawiając swe wątpliwości Trybunałowi Konstytucyjnemu, podkreślił, że nie miałyby ich, „(...) gdyby ustawa o kombatanckich od początku wskazywała termin w przypadku przyznawania uprawnień kombatanckich z tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała i rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r., na wybrzeżu wskutek działania Wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych” (pytanie prawne, s. 5). Warunek ten został w omawianym przypadku spełniony.

3. Według Trybunału Konstytucyjnego: „Uprawnienia przysługujące kombatanckim nie są (mimo powszechnego takiego ich odbioru) przede wszystkim uprawnieniami socjalnymi [w znaczeniu uprawnień, które gwarantują tzw. minimum socjalne – uwaga własna], lecz mają charakter szczególnego przywileju wynikającego z działalności określonej w ustawie” (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02; tak również w orzeczeniu TK z 15 lutego 1994 r., sygn. akt

K 15/93). Wskazana przez Trybunał kwalifikacja uprawnień kombatanckich uprawnia ustawodawcę do większej swobody legislacyjnej w tym zakresie, stosownie do możliwości ekonomicznych państwa i do zmieniającej się oceny niektórych wydarzeń z historii najnowszej naszego kraju (zob. orzeczenie TK z 15 lutego 1994 r., sygn. akt 15/93; wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99).

Ustawodawca kształtuje prawo kombatanckie *sensu largo* w zależności od doświadczeń historycznych, uzasadnionych potrzeb środowisk kombatanckich oraz możliwości finansowych budżetu państwa. Aktualnie mamy do czynienia z kilkoma osobnymi regulacjami ustawowymi, które obejmują zdecydowaną większość osób i środowisk poszkodowanych w różny sposób w wyniku działań wojennych oraz w okresie powojennym. Przykładowo można wymienić: ustawę z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.); ustawę z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm.); ustawę 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 (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.); ustawę 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.); ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. Nr 249, poz. 1824).

Ze względu na wielość i różnorodność podmiotów (beneficjentów) określonych uprawnień kombatanckich, nie udało się dotychczas ująć tej wielowarstwowej materii w jednej ustawie. Na przestrzeni ponad 20 lat istnienia wolnego i suwerennego państwa kolejne rządy oraz parlamenty minionych kadencji stworzyły warunki dla ustawowego zadośćuczynienia większości osób i środowisk mających zasługi w budowaniu niepodległej i demokratycznej Polski. W głównej mierze, z uwagi na wiek tych osób, w pierwszej kolejności ustawodawca objął opieką ofiary represji systemów totalitarnych: III Rzeszy, ZSRR i komunistycznego aparatu władzy w Polsce. Istnieje jednak ciągle potrzeba należytego uhonorowania osób oraz środowisk dotychczas nieobjętych określonymi uprawnieniami.

Poczucie sprawiedliwości i solidaryzmu społecznego uzasadnia z jednej strony potrzebę stworzenia przez państwo specjalnego systemu uprawnień, obejmującego wszystkie te osoby, które doznały krzywd w okresie wojennym i powojennym. Z drugiej strony jednak, poza przeświadczeniem o słuszności i celowości dokonania odpowiednich zmian prawnych postulowanych przez stronnictwa polityczne i środowiska kombatanckie, ustawodawca musi także pamiętać o ograniczonych możliwościach budżetu państwa oraz dyscyplinie finansów publicznych. Nowy tytuł uprawnień kombatanckich został wprowadzony w art. 2 pkt 7 ustawy, w wyniku wejścia w życie jej nowelizacji z dnia 24 kwietnia 1997 r., (druk sejmowy nr 1830/II kad.). Przyjęcie nowelizacji poprzedzone było intensywną debatą w przedmiocie „dodawania” kolejnych beneficjentów uprawnień kombatanckich, w obliczu ograniczonego budżetu oraz obawy przed dewaluacją statusu kombatanckich. Zmianie tej towarzyszyła czytelna (wbrew opinii pytającego sądu) koncepcja uhonorowania uczestników wystąpień wolnościowych w grudniu 1970 roku na Wybrzeżu, przy jednoczesnym staraniu ustawodawcy o zachowanie równowagi budżetowej.

4. Jakkolwiek w realiach rozpatrywanej sprawy podmiotem wnioskującym o przyznanie uprawnień kombatanckich nie jest rodzina kombatanckich, który poniósł śmierć na Wybrzeżu, to zaznaczyć jednak należy, że z uwagi na treść art. 2 pkt 7 oraz art. 22 ust. 4 ustawy ograniczenie terminu składania wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich objęło także rodziny osób, które zmarły podczas wystąpień wolnościowych na Wybrzeżu. Co wymaga podkreślenia, ustawodawca przewidział jednak „opiekę” wobec rodzin ofiar grudnia 1970 r. nawet po wprowadzeniu prekluzyjnego terminu w zakresie możliwości ubiegania się o uprawnienia kombatanckie z tytułu wskazanego w art. 2 pkt 7 ustawy. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741; dalej ustawa o zadośćuczynieniu), przyjęta w wyniku inicjatywy rządowej, przewiduje jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 50 tys. zł rodzinom (małżonkowi, dzieciom oraz rodzicom) ofiar wydarzeń i licznych wystąpień wolnościowych z lat 1956-1989. Regulacja zawiera katalog tych wydarzeń: czerwiec 1956 r. w Poznaniu, październik 1957 r. w Warszawie, grudzień 1970 r. na Wybrzeżu (w Elblągu, Gdańsku, Gdyni i Szczecinie), czerwiec 1976 r. w Radomiu, oraz okres od 13 grudnia 1981 r. aż do

1989 r. Świadczenie pieniężne, na wniosek rodziny ofiary, przyznaje Kierownik USKOR. Ustawa o zadośćuczynieniu realizuje tym samym powinność państwa do zadośćuczynienia krzywdom doznany przez te rodziny w związku ze śmiercią ich bliskich, upamiętniając przy tym postawy wolnościowe Polaków dla przyszłych pokoleń.

Na marginesie należy również przypomnieć, że zadośćuczynienie państwa za krzywdy rodzinom ofiar wydarzeń z lat 1956-1989 (wśród których znajdują się osoby spełniające jednocześnie ustawowe przesłanki nabycia uprawnień kombatanckich) zostało już wcześniej częściowo zrealizowane. Prezes Rady Ministrów przyznał jednorazowe renty specjalne rodzicom, małżonkom i dzieciom osób, które poniosły śmierć w wyniku działań wojska i milicji na Wybrzeżu w grudniu 1970 roku, na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) oraz uchwały Rady Ministrów nr 32/2008 z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie przyznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych z przeznaczeniem na wypłatę rent specjalnych przyznanych dla rodziców, małżonków i dzieci osób, które poniosły śmierć w wyniku działań wojska i milicji w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Elblągu.

5. W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd wskazał, że wątpliwości co do konstytucyjności art. 22 ust. 4 ustawy znajdują podstawy w stanowisku wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02).

We wskazanej powyżej sprawie Trybunał orzekł o niezgodności art. 22 ust. 3 ustawy, który statuował termin prekluzyjny ograniczający możliwość ubiegania się o uprawnienia kombatanckie. Z faktu tego nie można jednak *a limine* wyprowadzać argumentu na rzecz tezy, że wprowadzenie w art. 22 ust. 4 ustawy terminu ograniczającego prawo składania wniosku jest niezgodne z przywoływanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnymi.

Uprawniony jest pogląd – wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – że pomimo tego, iż w sprawie o sygn. akt SK 4/02 Trybunał oceniał:

a) konstytucyjność tej samej ustawy;

- b) zgodność z Konstytucją normy, która zakładała termin prekluzyjny na składanie wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich;
- c) zgodność zakwestionowanej normy z tymi samymi wzorcami, tj. z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz zasadą równości wobec prawa z art. 32 Konstytucji,

jedynie *prima facie* mamy do czynienia ze sprawami podobnymi.

Przedmiot kontroli, kontekst normatywny jak i charakter zarzutów konstytucyjnych rozpatrzonych w wyroku z 15 kwietnia 2003 r. nie pozwalają w sposób automatyczny przenieść zapadłego wówczas rozstrzygnięcia na grunt niniejszej sprawy. Należy zwrócić uwagę, że wejście w życie ówczesnego art. 22 ust. 3 ustawy:

- a) ograniczyło termin składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich w sposób uniwersalny – dla wszystkich tytułów, podczas gdy w niniejszej sprawie zaskarżony przepis wprowadza termin prekluzyjny w odniesieniu jedynie do dwóch tytułów (z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 2 pkt 7 ustawy);
- b) „zaskoczyło” beneficjentów uprawnień kombatanckich po sześciu latach obowiązywania ustawy statuującej tytuły uprawnień kombatanckich, co w opinii Trybunału Konstytucyjnego naruszyło zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa; w niniejszej sprawie wprowadzenie terminu prekluzyjnego nastąpiło 22 dni po uzyskaniu przez nową grupę podmiotów tytułu uzasadniającego uprawnienia kombatanckie;
- c) wprowadzało termin, który mógł zostać niedotrzymany z uwagi na opieszałość działań administracji publicznej, i który ograniczał możliwości uzyskania dowodów potwierdzających: działalność kombatancką, działalność równorzędną z kombatancką lub podleganie represjom (zwłaszcza, gdy podmioty musiały starać się o dokumenty zagranicą); natomiast w niniejszej sprawie termin na zebranie dowodów i przeprowadzenie postępowania w przedmiocie uzyskania uprawnień kombatanckich wynosił 2,5 roku, co w obliczu zasad postępowania administracyjnego oraz tego, że w przypadku uprawnień kombatanckich z tytułu art. 2 pkt 7 ustawy nie zachodziła potrzeba nawiązywania kontaktów zagranicznych w celu pozyskania dowodów, pozwala na

stwierdzenie, że określony w art. 22 ust. 4 ustawy termin prekluzyjny był dostatecznie długi na realizację uprawnień;

d) powodowało zróżnicowanie kombatanatów w obrębie różnych tytułów, przez fakt, że już po wejściu w życie nowelizacji ustawy z 1998 r., wprowadzono nowe tytuły uprawnień kombatanckich, dla których terminu prekluzyjnego nie stosowano z uwagi na jego upływ.

Istnieje więc wyraźna relewantna asymetria między sprawą rozstrzygniętą w wyroku TK z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02) i sprawą zainicjowaną pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Poczynione powyżej ustalenia dotyczą odpowiednio analiz zawartych w punkcie III niniejszego stanowiska.

6. Uwzględniając wcześniejsze rozważania, należy stwierdzić, że art. 22 ust. 4 ustawy **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji (zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego pisma.

III. Zasada równości podmiotów wobec prawa

1. Zarzuty pytającego sądu

1. W opinii pytającego sądu: „Sytuacja różnicująca termin do wnoszenia wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich powoduje (...) nierówność w ich traktowaniu z punktu widzenia terminu, jaki istnieje dla zainteresowanych, aby mogli zebrać wymagane dowody” (pytanie prawne, s. 4). Zasadne jest – zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – twierdzenie, że „zróżnicowanie w zakresie możliwości potwierdzenia uprawnień kombatanckich wprowadzone przez art. 22 ust. 4 ustawy dla osób, o których mowa w postanowieniach art. 2 pkt 7 ustawy, a którym udało się to potwierdzenie uzyskać przed 31 grudnia 1999 r. i osób w identycznej sytuacji materialno-prawnej, ale nie mogących na czas przedstawić wymaganych dowodów, ma charakter arbitralny”, co uzasadnia zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa.

Pytający sąd, stojąc na stanowisku, że nabycie statusu kombatanta nie powinno być uzależnione od kryteriów czasowych oraz, stwierdzając deklaratoryjny charakter decyzji w przedmiocie potwierdzenia tego statusu, podnosi także, że ustawodawca zdecydował się na przyjęcie przepisów, które doprowadziły do powstania dwóch kategorii kombatantów: „kombatantów z uprawnieniami i kombatantów bez uprawnień, jakkolwiek ci ostatni też są kombatantami” (pytanie prawne, s. 4). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazuje, że sytuację taką można i należy rozważać w kontekście zgodności z zasadą równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 Konstytucji.

2. Zdaniem pytającego sądu, istnieje wspólna cecha (spełnianie przesłanki art. 2 pkt 7 ustawy, warunkująca nabycie *ex lege* statusu kombatanta) uzasadniająca równe traktowanie podmiotów uprawnionych do świadczeń kombatanckich (art. 32 Konstytucji). Sytuacja prawna osób, którym nie udało się do 31 grudnia 1999 r. potwierdzić statusu kombatanta, została ukształtowana w sposób mniej korzystny niż sytuacja prawna osób, które we wskazanym terminie ten status potwierdziły. Stanowi to – w opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – naruszenie zasady równości wobec prawa.

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Pytający sąd w *petitum* pytania prawnego przywołuje jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji normujący zasadę równości oraz niedyskryminacji. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (pojęcie i zakres zasady równości). Artykuł 32 ust. 2 stanowi zaś, że: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (zakaz dyskryminacji).

Konstytucyjne zasady równości oraz niedyskryminacji, ich treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa TK: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu,

mają być traktowani równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących" (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.; orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, por. także: wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02).

2. Jak wskazuje TK, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości (...)”. Jednakże, jak dowodzi TK: „(...) odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania (por. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania, zaś ocena jego konstytucyjności wymaga według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Biorąc pod uwagę treść zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym oraz motywy jego uzasadnienia, należy – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – stwierdzić, że podstawą kontroli zaskarżonego przepisu ustawy powinien być tylko art. 32 ust. 1 Konstytucji, z pominięciem art. 32 ust. 2 Konstytucji (zakaz dyskryminacji).

3. Analiza zgodności

1. Do oceny zgodności z Konstytucją art. 22 ust. 4 ustawy istotne znaczenie ma ustalenie zasad orzekania o uprawnieniach kombatanckich. Określa je ustawa o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w rozdziale 5, w którym zostały uregulowane warunki niezbędne do uzyskania statusu kombatanta i związanych z tym uprawnień. Przyznanie uprawnień kombatanckich uzależnione jest od łącznego spełnienia czterech przesłanek. Po pierwsze – osoba ubiegająca się o uprawnienia musi złożyć wniosek, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy; po drugie – wnioskodawca prowadził wcześniej działalność kombatancką lub działalność równorzędną z działalnością kombatancką, lub był represjonowany (art. 1 ust. 2, art. 2 i art. 4 ustawy); po trzecie – wnioskodawca posiada obywatelstwo polskie lub posiadał je w okresie działalności kombatanckiej bądź w okresie podlegania represjom i po czwarte – nie zachodzi żadna z wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy przesłanek wykluczających możliwość nabycia uprawnień kombatanckich.

Trzy pierwsze przesłanki mają charakter pozytywny. Od ich istnienia zależy uzyskanie decyzji przyznającej uprawnienia kombatanckie. Przesłanka czwarta jest natomiast przesłanką negatywną, co oznacza, iż w przypadku jej zaistnienia osoby zainteresowane nie mogą uzyskać pozytywnej decyzji przyznającej uprawnienia kombatanckie.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że wymienione przesłanki pozytywne mają różny charakter prawny. O ile przesłanki druga i trzecia mają charakter materialny, o tyle pierwsza z nich, określona w art. 22 ust. 1, jest przesłanką formalną uzyskania uprawnień kombatanckich.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że status kombatanta nabywany jest z mocy prawa, a decyzja Kierownika USKOR stwierdza jedynie istnienie przesłanek

uzasadniających ten status (art. 21 ust. 1 ustawy stanowi o decyzji potwierdzającej działalność wymienioną w art. 1 ust. 2 i w art. 2 ustawy). Tym samym bezsporne jest również stanowisko pytającego sądu, że decyzja Kierownika USKOR ma charakter deklaratoryjny (tak także Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt SK 4/02), a – uwzględniając ustalony wcześniej przedmiot postępowania administracyjnego i decyzji kierownika USKOR (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska) – za uprawnioną należy przyjąć także tezę, że charakter deklaratoryjny decyzji administracyjnej w niniejszej sprawie nie przesądza o zakazie wprowadzania przez ustawodawcę ograniczeń uzyskania tej decyzji.

Równocześnie warto podkreślić, że – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – podział na decyzje deklaratoryjne i konstytutywne nie jest całkowicie przejrzysty: „W praktyce bowiem każda decyzja posiada zarówno cechy aktu deklaratoryjnego, jak i konstytutywnego. W zależności zatem od nasilenia elementów twórczych w danej decyzji można ją zaklasyfikować do jednej bądź drugiej grupy” (Cz. Martysz [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*. Tom II, Zakamycze 2005, s. 22). Pomimo tego, że decyzja deklaratoryjna z zasady nie tworzy nowej sytuacji prawnej, to – jak również zauważa się w doktrynie – „dopiero z chwilą wydania takiego aktu strona może się skutecznie powoływać na swoje prawo” (M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 331). Co więcej, z punktu widzenia proceduralnego, podział na decyzje deklaratoryjne i konstytutywne nie ma znaczenia, ma natomiast istotne znaczenie dla określenia początku obowiązywania danego aktu, a więc tego czy powstaje on *ex tunc*, czy *ex nunc* (tak. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2001, s. 173). Akty deklaratoryjne posiadają też pewne elementy konstytutywne, ponieważ stwierdzają, że zaszły wszystkie przesłanki warunkujące nabycie prawa, zarówno te o charakterze materialnym, jak i formalnym; dopiero do chwili wydania takiego aktu podmiot może się skutecznie powoływać na swoje prawo.

Decyzja Kierownika USKOR kształtuje więc w pewnym sensie sytuację prawną osoby, której dotyczy (podobnie na temat decyzji deklaratoryjnej warunkującej wypłatę świadczeń emerytalnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Decyzja organu

stanowi bowiem podstawę dokonywania wypłaty świadczeń (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska).

Wobec powyższego, z pewną powściągliwością należy podchodzić do jednoznacznej kwalifikacji decyzji Kierownika USKOR jako decyzji czysto deklaratoryjnej, zaś do mechanizmu nabywania statusu kombatantha i związanych z nim uprawnień kombatanckich – jako do mechanizmu realizującego się *ex lege*.

2. *Prima facie* należy zgodzić się z pytającym sądem, że poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się cechą wspólną. Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z odstępstwem od zasady równości, które jednak – co warto podkreślić – nie musi oznaczać automatycznego i bezwarunkowego naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału, do zbadania konstytucyjności takiego rozwiązania niezbędna jest ocena przyjętego kryterium zróżnicowania (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00). Trzeba bowiem pamiętać, że „w praktyce niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa, dlatego też zasada równości należy do najczęściej powoływanych zasad w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w państwach demokratycznych. Jednocześnie wobec faktu, że kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (...). Powściągliwość ta jest wskazana, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa” (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; zob. też wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06).

3. Przystępując do odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte przez ustawodawcę kryterium upływu materialno-prawnego terminu pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji, należy wyjść od *ratio legis* art. 22 ust. 4 ustawy. Niewątpliwie przepis ten miał na celu przede wszystkim ochronę równowagi budżetu państwa, z którego finansowane są koszty uprawnień osób, które uzyskały w 1997 r. tytuł potwierdzający przysługiwanie uprawnień kombatanckich. Wobec powyższego należy uznać, że wprowadzenie terminu prekluzyjnego było rozwiązaniem przydatnym i racjonalnym, pozwalającym na zaplanowanie wydatków w budżecie państwa w określonej perspektywie czasowej.

Nie można także zasadnie twierdzić, że kryterium, które leżało u podstaw odmiennego traktowania osób należących do tej samej grupy podmiotów, było dobrane dowolnie. Wbrew stanowisku pytającego sądu, że ograniczenie terminu składania wniosków stanowiło: „Zmianę koncepcji bezterminowego potwierdzania uprawnień na ograniczoną terminami, odbierającą szansę w poszukiwaniu dowodów w terminie późniejszym” (pytanie prawne, s. 5), art. 22 ust. 4 ustawy ma charakter proporcjonalny w stosunku do interesów, które potencjalnie zostaną w następstwie jego wejścia w życie uszczuplone. Ustawodawca zdecydował się bowiem na wprowadzenie odpowiednio długiego terminu na potwierdzenie przesłanek uprawnień kombatanckich. Od dnia wejścia w życie ustawy z 24 kwietnia 1997 r. (wprowadzającej tytuł z art. 2 pkt 7 ustawy) do 31 grudnia 1999 r. zainteresowane osoby miały 2,5 roku na dokonanie niezbędnych czynności administracyjnych.

Postępowanie o przyznanie uprawnień kombatanckich toczy się w ramach i na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.). Przepisy te statuuja zasadę swobodnej oceny dowodów, wyrażającą się między innymi nakazem oceny wszystkich faktów i środków dowodowych w sposób nieskrępowany przyjętymi z góry założeniami. Zgodnie z art. 77 i art. 80 k.p.a. w związku z art. 7 k.p.a., organ orzekający w sprawie (Kierownik USKOR) ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a jako dowód dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy (dowodami potwierdzającymi działalność kombatancką mogą być np. dokumenty pochodzące z okresu działalności kombatanckiej; zaświadczenia właściwych instytucji, urzędów i archiwów; publikacje; opinie środowiska kombatanckiego, oświadczenia świadków).

Wprawdzie na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych obowiązek wykazania przesłanek uzasadniających przyznanie uprawnień kombatanckich spoczywa na osobie ubiegającej się o te świadczenia (por. np. wyrok NSA z 8 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 2874/00), to jednak nie zwalnia to organu od podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Tym bardziej, że w sprawach o przyznanie uprawnień kombatanckich, często z uwagi na upływ czasu, jak również konspiracyjny charakter prowadzonej działalności, przedłożenie przez wnioskodawcę jednoznacznych dowodów na

potwierdzenie tej działalności jest utrudnione. W takich szczególnych sytuacjach obowiązek współdziałania w ustaleniu prawdy obiektywnej spoczywa na organie (wyroki NSA z: 25 marca 2003 r., sygn. akt V SA 145/02; 18 października 2005 r., sygn. akt II OSK 117/05).

Kierownik USKOR lub osoby przez niego upoważnione orzekają na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby oraz rekomendacji stowarzyszenia właściwego dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji. Rekomendacja jest opinią, a zarazem stanowi potwierdzenie faktów związanych z określonym rodzajem działalności kombatanckiej lub represji; ma charakter zewnętrzny, nie dotyczy bowiem wyłącznie spraw wewnętrznych organizacji, gdyż warunek uzyskania rekomendacji nie wiąże się z obowiązkiem przynależności do stowarzyszenia. Zgodnie z ustabilizowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, w postępowaniu o przyznanie uprawnień kombatanckich rekomendacja jest traktowana jako materiał dowodowy podlegający ocenie organu orzekającego w sprawie (tak np. postanowienie NSA z 11 lipca 1996 r., sygn. akt II SA/Łd 923/96); brak rekomendacji nie wyklucza automatycznie przyznania uprawnień, tak jak przedstawienie rekomendacji nie przesądza samo przez się o przyznaniu uprawnień. Mimo braku rekomendacji organ orzekający może przyznać uprawnienia kombatanckie, jeżeli wskazane wyżej przesłanki uprawnień zostaną wykazane bezspornie innymi dowodami (wyrok NSA z 4 lipca 2000 r., sygn. akt V SA 1786/99).

Korzystną dla wnioskodawców interpretację art. 22 ust. 1 ustawy przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 maja 2001 r. (sygn. akt V SA 222/01). Jego zdaniem: „(...) podanie (wniosek) strony nie jest dotknięty brakiem w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli nie dołączono do niego rekomendacji właściwego stowarzyszenia dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji”. Co więcej, w przywoływanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepis art. 22 ust. 1 ustawy nakłada na stronę obowiązek złożenia udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby. Ustawodawca nie nałożył jednak obowiązku przedstawienia przez stronę rekomendacji. Przepis art. 22 ust. 1 ustawy adresowany jest do Kierownika USKOR. To Kierownik USKOR orzeka na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby oraz rekomendacji właściwego stowarzyszenia.

W świetle zasad rządzących postępowaniem dowodowym w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie potwierdzenia uprawnień kombatanckich oraz przy uwzględnieniu terminów załatwiania spraw wynikających z art. 35 k.p.a., uprawnione jest stwierdzenie, że zainteresowane podmioty mogły zebrać i przedstawić materiał dowodowy w sprawie w terminie od 9 lipca 1997 r. do końca grudnia 1999 r.

4. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, świadczenia pieniężne przewidziane dla kombatanatów i innych osób uprawnionych wypłacane są przez właściwe organy rentowe ze środków będących w dyspozycji tych organów i finansowane z budżetu państwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału: „Zapewnienie równowagi budżetowej jest doniosłą wartością konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i do wypełniania jego zadań. Zapewnienie tej równowagi jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów państwowych, spoczywa jednak w szczególności na parlamencie jako organie odpowiedzialnym za nadanie budżetowi ostatecznego kształtu normatywnego” (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09 i cytowane tam judykaty).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny potwierdzał pierwszeństwo równowagi budżetu państwa kosztem uprawnień kombatanckich (*a casu ad casum*), uznając za zgodne z Konstytucją ograniczenie uprawnień kombatanckich, polegające na odstąpieniu od waloryzacji dodatku kombatanckiego w 2002 r., wynikające z ograniczonych możliwości budżetu państwa (por. wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02).

Pomimo tego, że uprawnienia kombatanckie nie mają charakteru typowych świadczeń zabezpieczających minimum socjalne i egzystencję, ale raczej swego rodzaju przywilejów, na których wypłatę środki nie były gromadzone przez państwo na zasadzie ekwiwalentności za opłacanie odpowiedniej składki, to jednak wydaje się, że – stosując wnioskowanie *a maiori ad minus* – w tym przypadku uprawnione będzie nawiązanie także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ubezpieczeń społecznych, gdzie Trybunał uznawał za dopuszczalne ograniczenie lub zawieszenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w ramach poszukiwania oszczędności budżetowych. Przykładowo, w wyroku z 31 stycznia

2006 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych, ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne” (sygn. akt K 23/03; zob. też np. wyroki TK z: 27 listopada 1997 r., sygn. akt U 11/97; 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01).

A zatem, wprowadzenie terminu ograniczającego możliwość wszczęcia postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji potwierdzającej uprawnienia kombatanckie miało służyć przede wszystkim ochronie równowagi budżetowej. Po pierwsze – umożliwiałoby ustalenie liczby potencjalnych beneficjentów uprawnień kombatanckich; po drugie – pozwalało na ustalenie wymiaru obciążeń dla budżetu państwa; po trzecie – pozwalało, przy wykorzystaniu narzędzi statystycznych, na ustalenie perspektywy czasowej ponoszenia kosztów uprawnień kombatanckich; po czwarte – umożliwiałoby zaprogramowanie budżetu w perspektywie wieloletnich ram czasowych i obciążeń dla finansów publicznych wynikających z finansowania uprawnień kombatanckich.

Podsumowując, różnicowanie, które budzi wątpliwości pytającego sądu, musi zostać ocenione jako mieszczące się w granicach politycznego uznania ustawodawcy, a w rezultacie kwestionowaną regulację należy ocenić jako zgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Dążąc do odniesienia się do wszystkich zarzutów i wątpliwości pytającego sądu, należy dokonać korekty w zakresie wyrażenia „weterani walk o niepodległość”, którym posłużył się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. W uzasadnieniu pytania prawnego sformułowano pogląd, że beneficjentem budzącej wątpliwość zmiany są: „weterani walk o niepodległość objęci ochroną konstytucyjną (art. 19 Konstytucji RP)” (pytanie prawne, s. 6). Z tak przyjętym stanowiskiem nie sposób się jednak zgodzić, bowiem nie wszyscy kombatanckie w rozumieniu ustawy mogą być uznani za „weteranów walk o niepodległość”, o których mówi art. 19 Konstytucji. W języku polskim rzeczownik „kombatant” to: „były żołnierz regularnych formacji wojskowych, oddziałów partyzanckich lub uczestnik ruchu oporu; towarzysz broni” (*Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 570) Definicję legalną kombatanctwa oraz działalności kombatanckiej

zawiera art. 1 ust. 1 ustawy, jednak jej rozumienie i stosowanie powinno być szersze, połączone z preambułą ustawy: „Szczególne zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość (...) w formacjach Wojska Polskiego, armii sojusznich, a także w podziemnych organizacjach niepodległościowych i działalności cywilnej – z narażeniem na represje”. Tak więc ustawowe określenie kombatantha, związane także funkcjonalnie z pojęciem osoby cywilnej represjonowanej, jest znacznie szersze niż to, które funkcjonuje na płaszczyźnie leksykalnej. Jest również szersze od funkcjonującego w art. 19 Konstytucji pojęcia „weterana walk o niepodległość”, nie każdy bowiem kombatanth jest jednocześnie weteranem walk o niepodległość (por. E. Łętowska, *Uwagi o weryfikacji kombatanthów*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*. Warszawa 2002, s. 45 i n.). W doktrynie podkreśla się, że konstytucyjne sformułowanie „weterani walk o niepodległość” składa się z kilku elementów: odnosi się do okresu historycznego sprzed odzyskania niepodległości (co powoduje, że kategoria „weteranów” ma charakter zamknięty, podczas gdy kategoria „kombatanthów” może być i jest rozszerzana o nowe tytuły uprawnień); podmioty prowadziły walkę, a więc działalność z użyciem siły; walki musiały mieć na celu odzyskanie niepodległości Polski (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, komentarz do art. 19, s. 5-6).

Poczynione uwagi uprawnione są tym bardziej, że w rozpatrywanej przez pytający sąd sprawie nie chodzi o działalność kombatancką *sensu stricto*, lecz o działalność ustawowo zrównaną z działalnością kombatancką.

Świadczenia objęte konstytucyjną ochroną z art. 19 Konstytucji, w którym Trybunał Konstytucyjny dostrzegł źródło prawa podmiotowego (zob. wyroki TK z: 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02; 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02) odróżniają się od świadczeń przyznawanych innym grupom kombatanthów. Te ostatnie bowiem traktowane są jako przywileje, których zakresem podmiotowym i przedmiotowym ustawodawca może „manewrować” stosownie do możliwości ekonomicznych państwa i do zmiennych ocen historii naszego kraju (zob. orzeczenie TK z 15 lutego 1994 r., sygn. akt 15/93; wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99).

6. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że art. 22 ust. 4 ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

