

WYROK
z dnia 17 czerwca 2003 r.
Sygn. akt P 24/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Jadwiga Skórzewska-Łosiak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 czerwca 2003 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

Art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 28, poz. 257 oraz z 2001 r. Nr 154, poz. 1788) jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 31 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Gd 1586/01) Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, dotyczącym zgodności art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.; dalej: ustawa

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 110, poz. 1060.

o świadczeniu pieniężnym), z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pytanie to powstało na gruncie następującego stanu faktycznego.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: USKOR) umorzył postępowanie o przyznanie świadczenia przewidzianego ustawą o świadczeniu pieniężnym, a podstawą tego rozstrzygnięcia było przekroczenie przez wnioskodawczynię prekluzyjnego terminu określonego w art. 4 ust. 5 tej ustawy. Kierownik USKOR po ponownym rozpatrzeniu sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. utrzymał swą decyzję w mocy.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę podkreślił, że nie istnieją przesłanki pozbawiające ustawodawcę możliwości ustanowienia czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia, bowiem ograniczenia takie co do zasady mieszczą się w zakresie swobody przysługującej ustawodawcy. Jednakże wprowadzenie ograniczeń w drodze nowelizacji budzi wątpliwości w aspekcie zasad pewności prawa i ochrony zaufania obywateli do państwa, a także zasady równości, bowiem prowadzi do różnicowania obywateli według kryteriów formalnych nie zaś merytorycznych.

Pierwotnie ustawa o świadczeniu pieniężnym nie przewidywała żadnego terminu składania wniosków o przyznanie świadczeń i w takim kształcie funkcjonowała przez trzy lata. Termin zawity wprowadzony został dopiero ustawą z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 28, poz. 257; dalej: nowela marcowa). 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. Okres ów wyniósł niespełna 9 miesięcy i trudno go uznać za wystarczający, gdy weźmie się pod uwagę warunki formalne wniosku o przyznanie świadczenia. Zdaniem Sądu osoba, która nie dysponowała w momencie wejścia w życie noweli marcowej wszystkimi wymaganymi dokumentami, nie miała szans na ich skompletowanie we wskazanym terminie (tj. do 31 grudnia 1999 r.). Ocena sprawy nie jest przy tym, zdaniem pytającego Sądu, możliwa bez uwzględnienia szczególnych cech adresatów ustawy – osób w podeszłym wieku, częstokroć schorowanych czy niepełnosprawnych, nierzadko samotnych i z tego powodu nie mogących liczyć na pomoc bliskich.

Pytający Sąd zwrócił uwagę, że zasada, w myśl której *ignorantia iuris nocet* musi zostać osłabiona niestabilnością stanowionego prawa, bowiem ilość zmian, brak przepisów przejściowych lub krótkość okresów dostosowawczych powodują, iż zmiany stanu prawnego przekraczają nie tylko zdolności percepcyjne przeciętnego obywatela, ale też organów stosujących prawo i osób, które z racji pełnionych funkcji winny dysponować szczególną wiedzą. W rozpatrywanej przez Sąd sprawie istotne znaczenie ma fakt, że 21 grudnia 1999 r. skarżąca przedstawiła stosownej organizacji społecznej tłumaczenie dokumentu poświadczającego fakt wykonywania przez nią pracy przymusowej (w celu uzyskania potwierdzenia zgodności tego tłumaczenia z oryginałem) i nie została poinformowana o zbliżającym się upływie terminu, mimo, że stowarzyszenie to statutowo zajmuje się zagadnieniami Polaków poszkodowanych przez III Rzeszę.

Zdaniem Sądu ustawodawca może wprowadzić ograniczenia czasowe w ubieganiu się o określone uprawnienia, jednak przyświecać musi mu określony cel – np. potrzeba uporządkowania pewnej sfery uprawnień. W przypadku zaskarżonej ustawy brak celu, uzasadniającego różnicowanie obywateli charakteryzujących się tą samą cechą relewantną (wykonywaniem pracy przymusowej), ze względu na termin, w którym zdecydowali się

oni ubiegać o świadczenie. W opinii Sądu nowelizacja wprowadzona została tylko ze względu na trudności budżetowe państwa, a taka przesłanka nie może się ostać w świetle zasady równego traktowania obywateli spełniających te same warunki.

2. Pismem z 17 grudnia 2002 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że zaskarżony przepis noweli marcowej jest niezgodny z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił wątpliwości przedstawione w pytaniu prawnym, bowiem ustawodawca w 1996 r. nie widział potrzeby czasowego ograniczania możliwości składania wniosków, co jest rozwiązaniem racjonalnym z uwagi na podmiotowy zakres uprawnień do świadczenia oraz obowiązek dokumentowania i opiniowania tychże uprawnień. Spełnienie wymogów w zakresie należytego udokumentowania wniosku o świadczenie wymaga wysiłku i czasu, a dokonana w 1999 r. nowelizacja ustawy o świadczeniu pieniężnym może prowadzić do sytuacji, w której szanse uzyskania świadczenia będą zależne od tego, czy zainteresowani zdążyli w terminie złożyć stosowne wnioski. Takie zróżnicowanie podmiotów nie może być uznane za oparte na kryterium relewantnym (którym jest w tej sytuacji fakt podlegania określonym represjom, posiadanie obywatelstwa polskiego i zamieszkiwanie na terytorium Polski oraz brak ustalonego prawa do dodatku kombatanckiego), a zatem nie jest ono zgodne z zasadą równości.

Będący przedmiotem pytania prawnego przepis narusza zasadę równości, bowiem brak jest uzasadnienia dla różnego traktowania osób deportowanych do pracy przymusowej albo osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR tylko ze względu na termin złożenia wniosków o przyznanie świadczenia. Żaden z podnoszonych w toku prac parlamentarnych argumentów (ułatwienie planowania wydatków budżetu oraz fakt, że tylko nieliczni uprawnieni nie złożyli do tego czasu wniosków) nie uzasadnia dostatecznie zamknięcia możliwości składania wniosków po 31 grudnia 1999 r.

Również zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zasługuje – w opinii Prokuratora Generalnego – na uwzględnienie. Nie ma znaczenia czy 9-miesięczny okres (od wejścia w życie noweli marcowej do upływu terminu składania wniosków) był wystarczający, czy też nie. Istotne jest natomiast, że – wobec wcześniejszego braku ograniczeń czasowych wniosków o świadczenia – zakwestionowany przepis stanowił zaskoczenie dla adresatów i stawiał ich wobec niemożności przewidzenia, czy w ustalonym nowelą marcową terminie zdążą spełnić formalne wymogi uzyskania uprawnienia (skompletowanie dokumentów), mimo posiadania – w sensie materialnoprawnym – tytułu do jego nabycia.

3. Pismem z 14 kwietnia 2003 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Wskazał, że zaskarżony przepis wprowadzony został po upływie niemal trzech lat obowiązywania ustawy o świadczeniu pieniężnym i wszedł w życie po ponad 8 miesiącach od ogłoszenia. Tym samym łączny czas ubiegania się o prawo do przewidzianego ustawą świadczenia wyniósł ponad trzy lata i wystarczał – w ocenie ustawodawcy – na zgromadzenie wszystkich niezbędnych dokumentów i złożenie stosownego wniosku. Tym samym ustanowienie terminu zawitego mieści się w granicach swobody ustawodawcy, zaczynając nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżony przepis nie narusza zasady równości, „traktuje on bowiem jednakowo wszystkie osoby, które miały zamiar ubiegać się o prawo do świadczenia pieniężnego”.

II

Na rozprawie 17 czerwca 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę na swobodę ustawodawcy i wskazał, że celem zaskarżonej regulacji było „zbilansowanie” liczby osób pobierających świadczenia, konieczne z uwagi na trudną sytuację budżetu. Przyznał, że wnioski niekompletne nie są przez USKOR przyjmowane lecz odsyłane do uzupełnienia, a taka praktyka (utrudniająca w istocie dochowanie terminu) nie była przedmiotem rozważań parlamentu uchwalającego nowelę marcową.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że nowela marcowa zaskoczyła osoby, które podjęły już starania o uzyskanie niezbędnych dokumentów, ale jeszcze nie złożyły wniosków o świadczenie pieniężne. Wskazał, że istnieje grupa osób mających tytuł prawny do ubiegania się o to świadczenie, które z uwagi na wprowadzenie w drodze nowelizacji terminu zawitego zostały pozbawione możliwości jego uzyskania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Udzielenie odpowiedzi na pytanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wymaga na wstępie analizy celu i charakteru zaskarżonego aktu. Ustawa o świadczeniu pieniężnym ma charakter szczególny, reguluje bowiem pewne prawa zamkniętej i nie ulegającej powiększeniu grupy adresatów. Twierdzenie to wynika już z samego tytułu ustawy, odwołującego się do nieistniejących państw: III Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Uprawnionymi do pewnego szczególnego świadczenia są obywatele polscy (mający obywatelstwo zarówno w czasie wojny jak i obecnie), stale zamieszkali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie mający prawa do dodatku kombatanckiego, ani dodatku za tajne nauczanie, którzy byli represjonowani w okresie II Wojny Światowej (art. 1 i 2 ustawy). W rozumieniu ustawy represjami są: osadzenie w obozie pracy przymusowej z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych oraz deportacja z terytorium państwa polskiego w przedwojennych granicach, do trwającej co najmniej 6 miesięcy pracy przymusowej na terytorium III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych lub ZSRR. Deportacja do III Rzeszy (i terenów okupowanych) musiała przy tym nastąpić podczas II Wojny Światowej, zaś deportacja do ZSRR musiała mieć miejsce między 17 września 1939 r., a 5 lutego 1946 r., oraz ewentualnie do 31 grudnia 1948 r. – o ile nastąpiła z terytorium państwa polskiego w obecnych granicach (art. 2 pkt 1 i 2 ustawy).

Art. 3 ustawy precyzyjnie określa sposób obliczenia świadczenia przysługującego poszkodowanemu w wysokości proporcjonalnej do liczby pełnych miesięcy trwania pracy przymusowej. Wysokość świadczenia – finansowanego ze środków budżetu państwa (art. 6 ustawy) jest corocznie ogłaszana przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Monitorze Polskim (art. 3 ust. 3 ustawy), obecnie zaś wynosi od 7 złotych 7 groszy do 140 złotych 99 groszy miesięcznie (komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie kwoty świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich; M. P. Nr 10, poz. 157). Z uwagi na brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy prawo do świadczenia w maksymalnej wysokości mają osoby, które wykonywały pracę przymusową przez co najmniej rok i osiem miesięcy (20

miesiący), zaś osoby, które wykonywały tę pracę krócej otrzymują świadczenie proporcjonalnie niższe.

Z powyższych ustaleń wynika, że wykonywanie w czasie wojny przymusowej pracy na rzecz któregoś z okupantów ustawodawca uznał za represję, za którą państwo polskie chce choćby symbolicznie zadośćuczynić, udzielając pomocy materialnej. Adresatami tej pomocy są osoby starsze (ostrożnie można szacować, że obecnie co najmniej osiemdziesięcioletnie) i ciężko doświadczone przez los, które często w wyniku represji utraciły zdrowie, albo cierpią na typowe schorzenia związane z wiekiem. Krąg uprawnionych – z natury rzeczy – nie powiększa się, a wręcz przeciwnie ulega ustawicznemu zmniejszaniu z powodów naturalnych.

2. Zgodnie z ustawą uprawnienie do świadczenia pieniężnego przyznaje w formie decyzji Kierownik USKOR (bądź upoważniony przezeń pracownik USKOR – art. 4 ust. 2 ustawy), na wniosek zainteresowanego (poparty dokumentami i innymi dowodami potwierdzającymi rodzaj i czas trwania represji), zaopiniowany przez właściwe stowarzyszenie osób poszkodowanych (art. 4 ust. 1 ustawy). Tryb postępowania w sprawie wniosków oraz szczegółowe wymagania dotyczące dokumentów i innych dowodów potwierdzających podleganie represjom określił na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy Minister Pracy i Polityki Socjalnej (rozporządzenie z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie wymaganych dokumentów i dowodów potwierdzających rodzaj represji i okres jej trwania oraz szczegółowego trybu postępowania przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich; Dz. U. Nr 111, poz. 1300). Nie ulega wątpliwości, że zgromadzenie wymaganych dokumentów jest skomplikowane i czasochłonne, co wynika z samej specyfiki sprawy i znacznego upływu czasu, od dokumentowanych zdarzeń.

3. Ustawa o świadczeniu pieniężnym w pierwotnym kształcie nie zawierała żadnego granicznego terminu składania wniosków o przyznanie świadczenia. Dopiero w roku 1999 ustawodawca postanowił termin taki wprowadzić. Uzasadniając to rozwiązanie, w toku pierwszego czytania rządowego projektu ustawy, ówczesny Kierownik USKOR wskazywał, że w okresie od wejścia w życie ustawy (tj. od 7 sierpnia 1996 r.) wpłynęło łącznie niemal 260 tysięcy wniosków, jednak w roku 1998 już tylko 30 tysięcy. Twierdził on, że „porządek prawny państwa wymaga wprowadzenia terminu”, bowiem „nie może być tak, że państwo nie wie czego spodziewać się ze strony obywateli. Stosowny departament i jego pracownicy nie mogą być wiecznie zatrudnieni w oczekiwaniu na coś, co w praktyce przestaje napływać lub będzie napływać symbolicznie” (por. stenogram z pierwszego czytania na 67 posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej, 16 grudnia 1998 r.). Na posiedzeniu plenarnym 7 stycznia 1999 r. podkreślano, że ustawodawca zakładał, iż okres realizacji ustawy o świadczeniu pieniężnym wyniesie 2-3 lata i wskazano, że na dzień 31 grudnia 1998 r. wpłynęło łącznie 261 tys. 362 wnioski, z czego do rozpatrzenia pozostało 25 tys. 188 wniosków. Mimo głosów krytycznych, potrzebę wprowadzenia końcowego terminu motywowano koniecznością planowania wydatków z budżetu państwa oraz faktem, że „liczba kombatantów rośnie”, co jest wynikiem „tego, że nie są wyznaczone terminy składania wniosków. W związku z tym osoby (...) mogą w dowolnym momencie składać wnioski [co] jest bardzo niekorzystne”. Oczywiście w toku dysput parlamentarnych – zarówno w Sejmie jak i w Senacie – podnoszono kwestie niedoinformowania osób uprawnionych i potencjalnie

zainteresowanych świadczeniami określonymi w omawianej ustawie, jednak głosy te nie rzutowały ostatecznie na kształt przyjętych rozstrzygnięć.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że oba wzorce kontroli – zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada równości były wielokrotnie przedmiotem jego rozważań, wobec czego zbędne jest ich definiowanie po raz kolejny. Na potrzeby sprawy niniejszej poprzestać można na stwierdzeniach zasadniczych. Odnośnie zasady równości wskazać należy zatem, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących, a zasada ta nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą, niemniej wszelkie zróżnicowanie traktowania musi być oparte na uznanych kryteriach, zasadność doboru których podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (por. m. in. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w latach 1986-1995, Tom I, s. 133-144).

Odnośnie zasady zaufania obywatela do państwa wskazać warto, że jest ona trafnie zwana „zasadą lojalności państwa wobec obywatela”, a wynika z niej między innymi, że jeśli zapewniono obywatela, iż przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel ów – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela (por. wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997 poz. 64). Z zasady tej nie wynika oczywiście, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nigdy nie ulegnie zmianie na jego niekorzyść, jednakże ocena zależy od treści dokonanych zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (por. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że art. 2 Konstytucji wyraża dwie zasady – zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej – których nie należy sobie przeciwstawiać, bowiem sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne (por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

5. Na tle wyżej przedstawionych konstatacji stwierdzić należy, że zaskarżony przepis jest niezgodny z oboma wskazanymi wzorcami kontroli.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji naruszony został, bowiem pewien krąg adresatów zróżnicowano, przyjmując za kryterium cechę całkowicie nieistotną, którą jest data złożenia wniosku o przyznanie świadczenia. Jeśli przyjąć, że istnieje pewien zamknięty krąg osób w rozumieniu ustawy represjonowanych, i z tego powodu uprawnionych do uzyskania określonego świadczenia pieniężnego, to uzależnienie przyznania tego świadczenia jedynie od daty złożenia wniosku do stosownego centralnego organu administracji państwowej, nie może być uznane za zgodne z zasadami konstytucyjnymi. Termin złożenia wniosku – stanowiący kryterium czysto formalne – nie może być w tym przypadku uznany za cechę relewantną, uzasadniającą różnicowanie zwłaszcza, że ustawodawca precyzyjnie wyliczył kryteria relewantne uprawniające pewną grupę ludzi do określonych świadczeń, którymi są po pierwsze – fakt podlegania określonym represjom, po wtóre – posiadanie obywatelstwa polskiego i zamieszkiwanie na terytorium Polski, i po trzecie – brak ustalonego prawa do dodatku kombatanckiego.

Z kolei art. 2 Konstytucji, z którego wynika zasada zaufania obywateli do państwa naruszony został między innymi dlatego, że zaskarżony przepis diametralnie zmienił sytuację pewnej grupy obywateli, która pod rządami ustawy w brzmieniu pierwotnym podjęła starania, zmierzające do skompletowania niezbędnej do uzyskania świadczenia

pieniężnego dokumentacji, a następnie zaskoczona została nowelizacją, która owe starania uczyniła bezcelowymi. Nie ma przy tym znaczenia, że ustawodawca przewidział dość długi (ponad ośmiomiesięczny) okres pomiędzy wejściem w życie ustawy, a terminem zamykającym możliwość skutecznego złożenia wniosku o świadczenie, bowiem czasochłonność kompletowania niezbędnej dokumentacji oraz cechy adresatów ustawy (podeszły wiek i stan zdrowia) mogły w wielu przypadkach uniemożliwić dochowanie narzuconego nowelą marcową terminu. Podkreślić trzeba aktualność twierdzeń Trybunału Konstytucyjnego zawartych w dotyczącym uprawnień kombatanckich wyroku z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31, zgodnie z którymi „w praktyce postępowań (...) organ administracji zachowuje się często pasywnie, przerzucając cały ciężar gromadzenia materiału dowodowego na zainteresowanych. Także standard informowania i uprzedzania zainteresowanych o konsekwencjach w tym zakresie jest mało zadowalający z punktu widzenia rzetelności wymaganej przez art. 7 k.p.a.” (s. 431). Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym orzeczeniu, że „administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna” (s. 431).

Orzekając w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie mógł pominąć faktu, że ustawodawca wprowadził zaskarżone uregulowanie w drodze nowelizacji. Wynika stąd, że pierwotnie nie widział potrzeby ustanowienia terminu, po którym złożenie wniosku byłoby bezskuteczne, a konieczność taką dostrzegł dopiero później. Konieczne jest zatem przytoczenie konstatacji Trybunału Konstytucyjnego, zawartej powołanym wyżej wyroku w sprawie SK 4/02, że „sytuacja, w której zainteresowany nie ma możliwości uzyskania ustawowo określonych uprawnień wskutek podjętych w czasie obowiązywania ustawy nieracjonalnych działań ustawodawcy oraz zaniedbań administracji publicznej, nie może mieć miejsca w systemie demokratycznego państwa prawnego. Niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera [im] poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (s. 432).

Nie sposób pominąć kuriozalnej wręcz argumentacji, w mniemaniu ustawodawcy uzasadniającej przyjęte uregulowanie. Ustawodawca ów – wobec faktu, że w 1998 r. napływało coraz mniej wniosków o świadczenie – podzielił bowiem pogląd ówczesnego Kierownika USKOR, iż „stosowny departament i jego pracownicy nie mogą być wiecznie zatrudnieni w oczekiwaniu na coś, co w praktyce przestaje napływać lub będzie napływać symbolicznie”. Trybunał Konstytucyjny zwraca więc uwagę, że wszelkie organy państwa i wszystkie urzędy pełnią w demokratycznym państwie prawnym rolę służebną wobec obywateli, i dzieje się tak nawet wówczas, gdy dysponują wobec nich określonymi uprawnieniami władczymi. To obywatele stanowią rację bytu administracji i to oni utrzymują ją płacąc podatki. Nie mogą być zatem uznawani za element zbyteczny dla niezakłóconego istnienia administracji publicznej, która musi należycie funkcjonować dopóty, dopóki istnieje konieczność załatwiania określonego rodzaju spraw, do prowadzenia których została utworzona. Rzecz jasna innym problemem jest dostosowanie rozmiarów aparatu administracyjnego do faktycznych potrzeb, jednak wola likwidacji części aparatu administracyjnego – chwalebna z punktu widzenia racjonalnej gospodarki zasobami budżetu – nie może być uzasadniana faktem, że coraz mniejsza liczba obywateli wymaga obsługi przez ten aparat.

Stwierdzić trzeba, że niekonstytucyjność żadnej – w tym i zaskarżonej – regulacji nie jest zależna od liczby osób nią poszkodowanych. W omawianej sprawie także nie ma znaczenia czy wskutek wejścia w życie zaskarżonej normy uniemożliwiono uzyskanie świadczenia pieniężnego jednej, dziesięciu, stu czy tysiącowi osób, choć liczby te można niewątpliwie uznać za „symboliczne” w skali trzydziestoośmiomilionowego narodu.

Trzeba się też odnieść do twierdzenia, że w wyniku braku terminu ograniczającego składanie wniosków „liczba kombatantów rośnie”. Znana jest wprawdzie prawidłowość, zgodnie z którą liczba osób podających się za kombatantów i represjonowanych (i ubiegających się o pewne świadczenia z tym związane) rośnie proporcjonalnie do czasu, upływającego od wojny i represji (zjawisko to występowało również w przeszłości i ma miejsce także za granicą), niemniej jednak rozwiązanie tego problemu stanowi główne zadanie stosownego urzędu, który ocenia składane oświadczenia i przedstawiane dokumenty. Uważna i dokładna weryfikacja składanych wniosków pozwala odmówić przyznania świadczeń osobom nieuprawnionym. Fakt, iż – jak eufemistycznie przyznał Kierownik USKOR w toku II czytania – załatwienie dużej ilości spraw w krótkim czasie „nie pozostało bez wpływu na jakość (...) postępowania” (por. stenogram z II czytania projektu ustawy na 41 posiedzeniu Sejmu w dniu 7 stycznia 1999 r.), nie może uzasadniać zamknięcia drogi do uzyskania świadczeń osobom uprawnionym z racji podlegania represjom, nawet jeśli starania o przyznanie świadczeń podjęły ze znacznym opóźnieniem.

Również podnoszony w Sejmie argument, dotyczący trudności w oszacowaniu środków budżetowych koniecznych na wypłatę świadczeń osobom represjonowanym, nie może przemawiać za uchwaloną regulacją, co wynika z faktu, że niezbędne środki nie stanowią istotnej pozycji w budżecie państwa, a ewentualne uzyskiwanie świadczeń przez nowych uprawnionych (przy wyraźnej i odnotowanej już w 1998 r. tendencji spadkowej) równoważone jest stałym zmniejszaniem się z powodów naturalnych grupy osób represjonowanych i pobierających świadczenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.