

WYROK
z dnia 15 kwietnia 2003 r.
Sygn. akt SK 4/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2003 r.:

- 1) skargi konstytucyjnej Zdzisława Mielnika o zbadanie zgodności:
art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436) oraz art. 1 ust. 2 pkt 6 i art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) z art. 2, 19 i 32 Konstytucji,
- 2) skargi konstytucyjnej Władysława Maciejewskiego o zbadanie zgodności:
art. 22 ust. 3 i art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) z art. 2, 19 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności:
art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) z art. 2, 19, 30 i 32 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436) jest zgodny z art. 2, art. 19 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 kwietnia 2003 r. w Dz. U. Nr 72, poz. 658.

2. Art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 17 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436) jest zgodny z art. 2, art. 19 i art. 32 Konstytucji.

3. Art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 19 i art. 30 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w części dotyczącej zbadania zgodności art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436) z art. 2, art. 19 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej Zdzisława Mielnika skarżący zarzuca, iż przepisy art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436; dalej: ustawa nowelizująca), a także art. 1 ust. 2 pkt 6 oraz art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.; dalej: ustawa o kombatantach) są niezgodne z art. 2, art. 19 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący decyzją Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: Kierownika Urzędu), z 5 października 1998 r. (Nr 11510/WU/W III/K-0394/K-217006) pozbawiony został uprawnień kombatanckich. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Kierownika Urzędu z 2 lutego 1999 r. (Nr 1052/KO515/K-217006/99), a skarga na te decyzje została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ósrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 23 stycznia 2001 r. (sygn. akt II SA/Wr 269/99).

Zdaniem skarżącego wskazane przez niego orzeczenia organów władzy publicznej prowadzą do naruszenia zasady równości, zasady ochrony praw słusnie nabytych, a także obowiązku szczególnej troski i opieki Państwa wobec weteranów walk o niepodległość. Skarżący wskazał, iż uprawnienia kombatanckie nabył w związku z uczestnictwem w formacjach Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (ORMO) w walkach z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA). Zakwestionowane przez skarżącego regulacje prawne, po zmianach dokonanych ustawą nowelizującą, nie uznają tego typu uczestnictwa w walkach za działalność kombatancką i obligują w takim przypadku do wydania decyzji o utracie uprawnień kombatanckich. Skarżący zarzucił, iż pozbawienie uprawnień

kombatancich byłych funkcjonariuszy ORMO współdziałających z Wojskiem Polskim w zwalczaniu ugrupowań UPA narusza zasadę równości, skoro nie pozbawia tych uprawnień osób uczestniczących w walkach z UPA w jednostkach Wojska Polskiego lub zmilitaryzowanych służbach państwowych.

2. Skarżący Władysław Maciejewski w skardze zarzuca, że przepisy art. 22 ust. 3 oraz art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach naruszają postanowienia: art. 2 Konstytucji przez nierespektowanie zasady ochrony praw nabytych stanowiącej element zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; art. 19 Konstytucji, gdyż ustawa ta [o kombatantach] nakazując osobom walczącym o niepodległość ponownie udowodniać swoje uprawnienia kombatancie ponad 50 lat po zakończeniu II wojny światowej jest sprzeczna z zasadą otaczania specjalną opieką weteranów walk o niepodległość oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji przez nie respektowanie zasady równości wobec prawa oraz dyskryminację ludzi walczących o wolność i suwerenność, jeżeli po II wojnie światowej opowiedzieli się po stronie ówczesnych władz.

Decyzją z 6 października 1999 r. (sygn. 12530/K-288388/99) Kierownik Urzędu, działając w oparciu o art. 25 ust. 2 pkt. 2 ustawy o kombatantach, pozbawił skarżącego uprawnień kombatancich na tej podstawie, że skarżący posiadał je wyłącznie z tytułu „walki o utrwalenie władzy ludowej”. Decyzja powyższa została utrzymana w mocy przez Kierownika Urzędu 26 listopada 1999 r. (sygn. WUII/K0564/K-288388/18345/99). Od drugiej z tych decyzji skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, który prawomocnym wyrokiem z 20 kwietnia 2001 r. sygn. akt II SA/Po 2341/99 skargę oddalił.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie obydwu skarg pod wspólną sygn. akt SK 4/02.

3. Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach z art. 2, 19, 30 i art. 32 Konstytucji. Ze względu na zbieżność pytania prawnego NSA i wcześniej złożonych skarg konstytucyjnych rozpatrywanych pod sygnaturą SK 4/02 Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził połączenie tych spraw.

Wątpliwości NSA powstały na tle następującego stanu faktycznego.

Kazimierz Zieliński złożył skargę na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z 29 stycznia 2001 r., utrzymującą w mocy decyzję tego organu z 20 listopada 2000 r. stwierdzającą, iż wniosek o przyznanie uprawnień przewidzianych w ustawie o kombatantach został złożony po terminie przewidzianym w art. 22 ust. 3 tej ustawy.

Skarżący starał się o uzyskanie dokumentów potwierdzających fakt przebywania w obozie przesiedleńczym przez kilka lat, o czym świadczy korespondencja pochodząca z lutego 1997 r., a więc z daty, gdy wobec skarżącego nie działał termin prekluzyjny z art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach. Skarżący i jego rodzina nie figurowali jednak w zachowanych zasobach archiwalnych jako osoby wywiezione. Skarżący w czasie rozprawy przed NSA podnosił, że zgłaszał się z niekompletnym wnioskiem o przyznanie uprawnień kombatancich w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: Urząd), ale wniosku takiego nie chciano od niego przyjąć. NSA w uzasadnieniu pytania prawnego potwierdził, że znana jest mu praktyka organów administracji odmowy przyjmowania wniosku uznawanego za niekompletny, co pozbawia zainteresowanych możliwości dochowania terminów ustawowych z ewentualnym późniejszym uzupełnieniem braków, i że praktyka taka należy w polskiej administracji do notoriów. W skardze do NSA skarżący też wyraźnie podkreślił, iż w Urzędzie informowano go, iż nie jest możliwe

złożenie dokumentów niekompletnych i dlatego skarżący nie dochował terminu. Dopiero w 2000 r. skarżący uzyskał od świadków zeznanie potwierdzające fakt jego pobytu w obozie.

Skład orzekający NSA dostrzegł niespójności i niekonsekwencje dotyczące regulacji art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, w szczególności w związku z weryfikacją uprawnień kombatanckich, która odbywa się po 31 grudnia 1997 r.

Ustawa o kombatantach aż do 31 lipca 1997 r. nie zawierała żadnego przepisu ograniczającego w czasie składanie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich. Ograniczenie (termin do końca 1997 r.) zostało wprowadzone nowelą z 25 kwietnia 1997 r. obowiązującą od 31 lipca 1997 r. Jednocześnie w tejże noweli wprowadzono zmiany polegające na rozszerzeniu tytułów do uzyskania kombatantstwa za czyny dotychczas nie objęte regulacją. Wprowadzenie krótkiego terminu i jednoczesne rozszerzenie zakresu przedmiotowego tytułów kombatanckich spowodowało konieczność przedłużenia terminu ograniczającego, z mocą od 1 stycznia 1998 r., trzynastą w kolejności nowelizacją ustawy o kombatantach z 6 lutego 1998 r. Przedłużyła ona termin składania wniosków do 31 grudnia 1998 r. Wątpliwość dotyczy formalnie noweli z 6 lutego 1998 r., jednak materialnie odnosi się także do noweli z 25 kwietnia 1997 r.

Skład orzekający NSA powziął wątpliwości, czy sposób ograniczenia terminu w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, zważywszy jakiej kategorii podmiotów dotyczy ograniczenie, uznać można za odpowiadający wymogom poprawnej legislacji.

Jak to wywodzi NSA, w świetle art. 1, 2 i art. 4 ustawy o kombatantach, a zwłaszcza art. 1 ust. 1 tej ustawy, status kombatanta kreowany jest normatywnie w tym sensie, że osoba spełniająca określone ustawą wymagania (tj. legitymująca się działalnością kombatancką, albo zrównaną z nią działalnością, albo dotknięta represjami) jest kombatantem z mocy samej ustawy.

Natura tak rozumianego statusu kombatanckiego harmonizuje z brakiem ograniczeń w czasie dotyczących żądania przyznania uprawnień kombatanckich, co charakteryzowało ustawę kombatancką do czasu noweli z 1997 r. Metoda normatywnego kreowania nieograniczonego w czasie statusu kombatanta, ze względu na samą naturę (istotę) tego pojęcia, wyklucza dopuszczalność ograniczenia w czasie żądania przyznania uprawnień kombatanckich, skoro są to prawa związane ze statusem kombatanta nie podlegającym ograniczeniom w czasie. Przepis art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach po nowelizacji stwarza więc dwie kategorie kombatantów: kombatantów z uprawnieniami i kombatantów bez uprawnień, jakkolwiek i ci ostatni też są kombatantami.

Tego rodzaju ujęcie statusu kombatanta – wywodzi NSA – jest logiczne przy przyjęciu założenia, że to, co potocznie określa się „uprawnieniami kombatanckimi” składa się w rzeczywistości z dwóch warstw uprawnień. Pierwsza, to warstwa uprawnień niematerialnych, wynikająca z określenia przez ustawodawcę pewnych zachowań i czynów uznanych za szczególnie chwalebne i godne uznania, z czym wiąże się przekonanie, że chodzi tu o grupę ludzi *bene merentes*, którym państwo i społeczeństwo jest winne szacunek i wdzięczność (art. 19 Konstytucji). Warstwa druga odnosi się do różnego rodzaju ułatwień i ulg w dostępie do pewnych świadczeń, a także do świadczeń pieniężnych.

Istotne dla sytuacji kombatantów – zdaniem NSA – jest wyraźne wskazanie w samej Konstytucji „weteranów walk o niepodległość” (z uprzywilejowaniem w obrębie tej grupy „inwalidów wojennych”) przez zobowiązanie do otoczenia ich specjalną opieką. Skład orzekający NSA zaznaczył, że nie wszyscy kombatanci w rozumieniu ustawy o kombatantach mogą być uznani za „weteranów walk o niepodległość”. Art. 19 Konstytucji wydaje się nie stanowić samodzielnego źródła uprawnień dla weteranów walk, ale jest źródłem stałej (ciągłej) powinności RP do opieki nad kombatantami. Powstaje zatem wątpliwość, czy odpowiada temu wprowadzenie ograniczenia w czasie przyznawania uprawnień kombatanckich.

Konstytucjonalizacja ochrony przyznawanej weteranom walk o niepodległość łączy się – zdaniem NSA – z wątpliwościami co do zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach z art. 30 Konstytucji. Jest niewątpliwe, że racją wprowadzenia art. 19 Konstytucji jest nie tylko zagwarantowanie weteranom walk opieki wyrażającej się w świadczenia majątkowych (na miarę możliwości państwa), ale przede wszystkim wyrażenie szacunku i wdzięczności w sferze niemajątkowej. To zaś nakazuje widzieć problem przez pryzmat godności (art. 30 Konstytucji).

Ograniczenie terminu do składania wniosków w sprawie przyznania uprawnień nasunęło sądowi zgłaszającemu pytanie prawne wątpliwości co do przyczyn wprowadzenia ograniczenia i co do dopuszczalności jego sformułowania we wskazany, uniwersalny sposób. Ustawodawca dążący do racjonalizacji postępowań w sprawach kombatanckich może wedle swej potrzeby i woli kształtować występujące w niej terminy. Sąd przedstawiając swe wątpliwości Trybunałowi Konstytucyjnemu podkreśla, że nie miałyby w tym zakresie wątpliwości, gdyby ustawa o kombatantach od początku wskazywała taki termin. Jednak ograniczenie pojawiło się po 6 latach obowiązywania ustawy.

Niejasność co do intencji wprowadzenia art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach i jego znaczenia pogłębia fakt, że w czasie obowiązywania ustawy o kombatantach wprowadzono kolejnymi nowelizacjami do ustawy nowe lub zmodyfikowane co do przesłanek tytuły kombatanckie (art. 2 pkt 7, art. 3 pkt 2, art. 4 pkt. 4). Niektóre z nich wprowadzono już po uchwaleniu ograniczenia czasowego przewidzianego w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach. Mianowicie przy kolejnej nowelizacji ustawy o kombatantach ustawą z 4 marca 1999 r. wprowadzono nowy tytuł uprawniający do uzyskania uprawnień w postaci dawania schronienia osobom narodowości żydowskiej i innym, których chronienie w czasie wojny groziło śmiercią. Przepis ten wszedł w życie 8 października 1999 r. i Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwość co do możliwości stosowania wobec tego tytułu ograniczenia w czasie przewidzianego przez art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach. Odpowiedź Kierownika Urzędu – informuje NSA – sprowadziła się do poglądu, że skoro Sejm nie wskazał tu terminu składania wniosków, to uczynił to świadomie, a zatem „tym samym żaden końcowy termin przyjmowania wniosków dla tej grupy wnioskodawców nic obowiązuje”. To wyjaśnienie umożliwiło stosowanie tego przepisu, jednak wprowadziło też szczególne preferencje w stosunku do grup osób, które uzyskują uprawnienia na jego podstawie. Sytuacja różnicująca termin do wnoszenia wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich powoduje nierówność ich traktowania z punktu wadzenia terminu, jaki istnieje dla zainteresowanych, aby mogli zebrać wymagane dowody.

W związku z powyższym zasadna jest – zdaniem NSA – wątpliwość, że różnicowanie w zakresie możliwości potwierdzenia uprawnień kombatanckich wprowadzone przez art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach dla osób, którym udało się to potwierdzenie uzyskać przed 31 grudnia 1998 r. i osób w identycznej sytuacji materialnoprawnej, ale nie mogących na czas przedstawić wymaganych dowodów, ma charakter arbitralny i czy gdyby taki charakter miało nie uzasadnia to zarzutu naruszenia zasady równości wymaganej przez art. 32 ust. 2 pkt 1 zdanie drugie Konstytucji co do traktowania przez ustawodawcę kombatantów o urzędowo nie stwierdzonych uprawnieniach.

Raptowna zmiana koncepcji bezterminowego potwierdzania uprawnień na ograniczoną terminami, odbierająca szansę w poszukiwaniu dowodów w terminie późniejszym, także może nasuwać wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady przyzwoitości w stosunkach: adresaci prawa – legislator.

Nieczytelność koncepcji wprowadzonej zmiany, a także sposób jej wprowadzenia jest dla NSA źródłem wątpliwości co do zgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach z

art. 2 Konstytucji z zasadą państwa prawa w zakresie, w jakim dotyczy rzetelnego wprowadzania zmian w prawie, zgodnie z zasadą zaufania objętą tym przepisem.

Skład orzekający NSA w konkluzji swego pytania prawnego stwierdził, że wprowadzenie po sześciu latach obowiązywania zasady bezterminowego zgłaszania wniosków o stwierdzenie uprawnień kombatanckich, ograniczenia tej możliwości do 31 grudnia 1997 (a następnie 1998 r.) nasuwa wątpliwości co do zgodności z art. 2, 19, 30, 32 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Wątpliwość ta dotyczy samego wprowadzenia ograniczenia, niejasności jego zakresu, a także sposobu, w jaki tego dokonano, oraz – z uwagi na przedmiot regulacji – potwierdzający a nie kreujący charakter stwierdzania uprawnień i istnienie w zakresie uprawnień kombatanckich elementów niematerialnych i materialnych adresata zmiany tj. weteranów walk o niepodległość objętych ochroną konstytucyjną.

4. Przedstawiając swe stanowisko odnośnie do zarzutów podniesionych w skargach konstytucyjnych Zdzisława Mielnika i Władysława Maciejewskiego Prokurator Generalny poparł skargi w zakresie dotyczącym stwierdzenia, że:

1) przepis art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej – w zakresie, w jakim pozbawia przymiotu działalności kombatanckiej uczestniczenie w walkach z oddziałami UPA oraz grupami Wehrwofu, które miało miejsce w zorganizowanych strukturach, innych niż struktury Urzędów Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, poza jednostkami Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanymi służbami państwowymi, lecz we współdziałaniu z takimi jednostkami i pod polskim dowództwem wojskowym – jest niezgodny z art. 2, 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) przepis art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach – w zakresie, w jakim uniemożliwia uznanie za działalność kombatancką uczestniczenia w walkach z oddziałami UPA oraz grupami Wehrwofu, które miało miejsce w zorganizowanych strukturach, innych niż struktury Urzędów Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, poza jednostkami Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanymi służbami państwowymi, lecz we współdziałaniu z takimi jednostkami i pod polskim dowództwem wojskowym – jest niezgodny z art. 2, 19 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Równocześnie Prokurator Generalny stwierdził, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach jest zgodny z art. 2, 19 i 32 Konstytucji, a postępowanie w zakresie niezgodności przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach z art. 2, 19 i 32 Konstytucji podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w tej kwestii (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Swoje stanowisko Prokurator Generalny poparł następującymi argumentami:

Art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach stanowi fragment szerszej regulacji formułującej definicję pojęcia „kombatanci” oraz określającej, jaką działalność uznaje się za działalność kombatancką. W ust. 2 powołanego art. 1 ustawy o kombatantach zawarte jest wyliczenie, którego element stanowi pkt 6 tegoż ustępu: „6) uczestniczenie w walkach w jednostkach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służbach państwowych z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii oraz grupami Wehrwofu (...)”.

Przytoczone brzmienie pkt 6 w ust. 2 w art. 1 ustawy o kombatantach – stanowiące podstawę podejmowania wszystkich rozstrzygnięć dotyczących pozbawiania skarżących uprawnień kombatanckich – nadane zostało przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej. Powołany wyżej przepis nowelizujący, będący przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. Nadanie nowego brzmienia pkt 6 w ust. 2 w art. 1 ustawy o kombatantach (przy użyciu formuły: „pkt 6 otrzymuje brzmienie”) oznaczało derogację przepisu w jego poprzednim brzmieniu z dniem wejścia noweli w

życie i równocześnie zastąpienie treści normatywnej wynikającej z owego poprzedniego brzmienia treścią normatywną zawartą w nowym, zaskarżonym sformułowaniu przepisu zmienionego.

Ustęp 3 w art. 22 ustawy o kombatantach wprowadza czasowe ograniczenie terminu składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w ustawie o kombatantach. Przepis ten został dodany ustawą nowelizującą, a jego aktualne brzmienie, obowiązujące już w dacie wydania decyzji o pozbawieniu W. Maciejewskiego uprawnień kombatanckich – nadane zostało przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. (Dz. U. Nr 37, poz. 204), zmieniającej ustawę o kombatantach z dniem 1 stycznia 1998 r.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności przepisu art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach z art. 2, 19 i 32 Konstytucji Prokurator Generalny przypomniał, że w tym aspekcie kwestią zakreślonego w ustawie o kombatantach kręgu kombatantów zajmował się już Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze pod rządami tzw. Małej Konstytucji, w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r., sygn. K 15/93, Trybunał Konstytucyjny uznał prawo ustawodawcy do przyznawania szczególnych uprawnień z tytułu działalności kombatanckiej i doznanych represji obywatelom za ich szczególne zasługi poniesione dla dobra wspólnego lub celem rekompensaty doznanych przez nich krzywd czy prześladowań, a więc prawo ustawodawcy do swego rodzaju uprzywilejowania kombatantów [OTK w 1994 r., część I, poz. 4, s. 25].

W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach jest zgodny z art. 19 Konstytucji, jako że pozbawił uprawnień kombatanckich tylko te osoby, które swój tytuł do przyznania takich uprawnień wywodziły wyłącznie z uczestniczenia w działaniach, które nie mogły być uznane (i w ustawie o kombatantach nie są uznawane) za walkę o niepodległość Państwa Polskiego.

Wynikające z omawianego przepisu art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach różnicowanie statusu osób (na kombatantów i osoby, które pozbawia się uprawnień kombatanckich) nie jest różnicowaniem wewnątrz kategorii podmiotów charakteryzujących się istotną (z punktu widzenia celów tej regulacji) cechą wspólną, lecz służy jedynie – łącznie z przepisami ustawy o kombatantach określającymi w sposób pozytywny pojęcie „kombatant” i wymieniającymi tytuły do przyznania uprawnień kombatanckich wyróżnieniu całej tej grupy podmiotów (weteranów walk o niepodległość RP) spośród ogółu osób podlegających polskiemu porządkowi prawnemu.

W tej sytuacji art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach jest zgodny, zdaniem Prokuratora Generalnego, z art. 2 Konstytucji. Skoro bowiem pewną grupę osób uznano za nie odpowiadającą konstytucyjnemu kryterium bycia weteranem walk o niepodległość Polski, to pozbawienie tych osób szczególnego uprzywilejowania i uhonorowania uprawnieniami kombatanckimi, należnymi tylko owym weteranom, nie może być uznane za naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, którą, podobnie jak zasadę ochrony zaufania do prawa, uważa się za element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Również sam sposób wprowadzenia regulacji z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, jak zmian nadających temu przepisowi aktualne brzmienie, w którym został zaskarżony w niniejszej sprawie, nie budzi zastrzeżeń.

Oдноśnie do art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej oraz art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach Prokurator Generalny stwierdził, że wywołały one konsekwencje niezgodne z Konstytucją. Przed wejściem w życie przepisu nowelizującego, wymienionego w pkt. 1 konkluzji niniejszego stanowiska, za działalność kombatancką uznawana była walka z oddziałami UPA i grupami Wehrwolfu – bez względu na to, w jakich ramach organizacyjnych była prowadzona (*vide* poprzednie brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach). W wyniku wspomnianej nowelizacji sytuacja ta uległa zmianie, albowiem

walka z tym samym przeciwnikiem nadal uznawana jest co prawda za działalność kombatancką, ale pod warunkiem, że była prowadzona wyłącznie w szeregach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służb państwowych.

Na skutek wejścia w życie zaskarżonego przepisu ustawy nowelizującej regulacja z art. 25 ust. 2 ustawy o kombatantach nabrała treści normatywnej odmiennej od tej, jaką miałyby bez zmiany wynikającej z zaskarżonego przepisu. To z kolei zmusiło właściwe organy orzekające w sprawach indywidualnych dotyczących uprawnień kombatanckich do negatywnej dla zainteresowanych zmiany statusu niektórych osób uznawanych dotychczas za kombatanatów, co nie nastąpiłoby, gdyby nie zmiana brzmienia art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach wprowadzona zaskarżonym przepisem ustawy nowelizującej.

Zarówno zaskarżony przepis ustawy nowelizującej, jak i będąca przedmiotem zaskarżenia regulacja z art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach, wprowadzona zaskarżonym przepisem zmieniającym, różnicują sytuację prawną, w tym także w zakresie prawa do opieki ze strony państwa osób w ramach jednej grupy podmiotów, tj. uczestników walk z oddziałami UPA i grupami Wehrwolfu, a więc w ramach grupy, która mieści się w ogólnej kategorii uczestników walk o niepodległość RP.

Zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów nadal posiadających tę samą istotną cechę wspólną, wyróżniającą kategorię kombatanatów, nie znajduje – zdaniem Prokuratora Generalnego – uzasadnienia w celu tej regulacji. Ponadto wspomniane zróznicowanie – wobec sprecyzowania tylko jednego celu nowej regulacji, tj. ukróceniu możliwości nadużyć związanych z rzekomym uczestnictwem w walkach z UPA i Wehrwolfem w szeregach nieformalnych grup o charakterze lokalnym – trudno uznać za proporcjonalne do naruszenia interesów osób faktycznie walczących z UPA i Wehrwolfem (a przynajmniej osób uczestniczących w tej walce w warunkach organizacyjnych określonych w pkt. 1 i 2 konkluzji niniejszego stanowiska), którym to osobom odbiera się możliwość skorzystania z praw wynikających z art. 19 Konstytucji.

Powyższe oznacza sprzeczność wymienionych wyżej dwóch zaskarżonych przepisów, w zakresie określonym w pkt. 1 i 2 konkluzji niniejszego stanowiska, zarówno z art. 19, jak i art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w zakresie niezgodności przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, zaskarżonego przez W. Maciejewskiego, z art. 2, art. 19 i art. 32 Konstytucji podlega – zdaniem Prokuratora Generalnego – umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w tej kwestii. Niedopuszczalność orzekania wynika z faktu, iż wymieniony przepis nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie w przedmiocie wolności lub praw skarżącego albo jego obowiązków określonych w Konstytucji.

5. Odnosnie do pytania prawnego przedstawionego przez skład orzekający NSA Prokurator Generalny uznał, że wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego są uzasadnione i ze swej strony poparł je następującymi argumentami.

Ustawa o kombatantach, w pierwotnym brzmieniu, nie zakreślała terminu do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich. Takie ograniczenie w czasie możliwości ubiegania się o przyznanie tych uprawnień wprowadzone zostało dopiero przez ustawę nowelizującą, która weszła w życie z dniem 31 lipca 1997 r.

O wprowadzeniu ograniczenia czasu składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich zdecydowały względy praktyczne. Ustawodawca nie rozważał związku takiego ograniczenia z treścią art. 1-4 ustawy o kombatantach, które uzależniają status kombatananta wyłącznie od spełnienia wymienionych w tych przepisach kryteriów – opisujących działalność kombatancką lub określających represje, których ofiary są także kombatanami.

Ustawa nowelizująca weszła w życie 9 lipca 1997 r., co oznacza, iż osoby spełniające to kryterium (lub rodziny takich osób) miały mniej niż pół roku na zebranie niezbędnego materiału dowodowego i złożenie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich – pod rygorem utraty możliwości ubiegania się o uprawnienia kombatanckie.

Zakwestionowany w pytaniu prawnym NSA przepis art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanckich może być oceniany – zdaniem Prokuratora Generalnego – z punktu widzenia zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Prokurator Generalny podkreślił, że 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 kombatanckimi. Ze względu na taki skutek przedmiotowe ograniczenie – jako nie znajdujące przy tym uzasadnienia prawnego, a podyktowane jedynie względami natury praktycznej – musi być ocenione jako naruszające zaufanie obywateli do państwa, a tym samym – jako godzące w konstytucyjną zasadę państwa prawnego.

Zakwestionowany art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanckich budzi zastrzeżenia także w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Jako konsekwencje niezachowania tej poprawności Prokurator Generalny wskazał interpretację przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanckich, dokonaną przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanckich i Osób Represjonowanych. Jednak taka interpretacja przepisów prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej osób ubiegających się o przyznanie uprawnień kombatanckich (i spełniających ustawowe warunki bycia kombatanckim) tylko w zależności od tego, z którego tytułu owe uprawnienia mają wynikać. To zaś stanowi też naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Argumenty odnoszące się do kwestii ochrony słusznie nabytych praw kombatanckich do specjalnej opieki ze strony państwa uzasadniają także zarzut niezgodności art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanckich z art. 19 Konstytucji. Powołany przepis Konstytucji nie daje bowiem podstaw do różnicowania sytuacji prawnej weteranów walk o niepodległość. Przewidziane w przepisie art. 19 Konstytucji bycie inwalidą wojennym nie stanowi odrębnego tytułu „kombatanctwa”, lecz pewną szczególną właściwość, związaną z konsekwencjami działalności kombatanckiej, właściwość uzasadniającą – zdaniem ustrojodawcy – szczególne traktowanie weteranów walk o niepodległość tę właściwość posiadających.

Wskazany w pytaniu prawnym NSA wzorzec art. 30 Konstytucji, jak podkreślił Prokurator Generalny, ma w niniejszej sprawie znaczenie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał szczególny charakter statusu kombatanckiego i związanych z nim uprawnień, będących materialnym wyrazem uznania owego statusu. W tej sytuacji, pozbawienie niektórych kombatanckich możliwości uzyskania uprawnień kombatanckich, mimo że osoby te są kombatanckimi z mocy ustawy, może być przez nie odbierane jako naruszające ich godność.

Prokurator Generalny wniósł ponadto, aby w przypadku podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny zastrzeżeń co do konstytucyjności z art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanckich zasygnalizować Parlamentowi konieczności skreślenia także ust. 4 w tym artykule – z uwagi na tożsamość przedmiotu i charakteru regulacji.

6. Pismem z 29 maja 2002 r. pełnomocnik skarżącego Władysława Maciejewskiego poinformował o śmierci skarżącego i wniósł, na podstawie art. 20 ustawy o TK w związku z art. 174 § 1 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, o zawieszenie postępowania.

Na rozprawie 15 kwietnia 2003 r. nie stawili się pełnomocnicy skarżących, przedstawiciel składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego ani Sejmu. W związku z powyższym sędzia sprawozdawca przedstawił stanowiska uczestników postępowania. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozważył możliwość kontynuowania postępowania w zakresie objętym skargą konstytucyjną złożoną w imieniu Władysława Maciejewskiego, zmarłego 21 kwietnia 2002 r., czyli przed datą rozprawy. Trybunał uznał, że śmierć skarżącego nie stanowi sama w sobie ani przyczyny zawieszenia, ani umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Za właściwe także w niniejszej sprawie Trybunał uznał kierunek rozstrzygnięcia zapadłego w wyroku z 21 maja 2001 r. (SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85, str. 507-508).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko, że w razie śmierci skarżącego nie znajdują zastosowania przepisy kpc. Przesłanki umorzenia postępowania wymienione w ustawie o TK stanowią katalog zamknięty. Co prawda, wskazano wśród nich niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), jednak nie oznacza to, że chodzi tutaj o te same przyczyny, które skutkują umorzeniem na gruncie postępowania cywilnego. Zdarzenie, jakim jest śmierć skarżącego nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu postępowania toczącego się w przedmiocie skargi konstytucyjnej, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Odrębności charakteryzujące postępowanie w przedmiocie skargi konstytucyjnej w stosunku do postępowań sądowych są na tyle istotne, że uzasadniają bardzo ostrożne stosowanie przesłanek zawieszenia lub umorzenia postępowania. Przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności przepisów prawa. Z tych względów postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej Władysława Maciejewskiego nie podlega umorzeniu ani zawieszeniu.

2. Trybunał Konstytucyjny przeanalizował, czy przepisy zakwestionowane w skargach konstytucyjnych były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawach o pozbawienie uprawnień kombatanckich. Art. 79 Konstytucji wskazuje bowiem na możliwość badania konstytucyjności – w ramach skargi konstytucyjnej – tylko tych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. W przypadku obu skarżących podstawą odebrania uprawnień kombatanckich był art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach w brzmieniu nadanym przez art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy nowelizującej. Art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w ich sprawach, a jedynie ustanowił termin, do którego istniała możliwość składania dokumentów w postępowaniu administracyjnym przed Urzędem. Merytorycznemu rozpoznaniu podlega więc, w ramach skargi konstytucyjnej, jedynie art. 25 ust. 2 pkt. 2 ustawy o kombatantach oraz bezpośrednio z nim związany art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy nowelizującej.

Ponieważ jednak postępowanie w sprawie skarg konstytucyjnych zostało połączone z postępowaniem w sprawie pytania prawnego składu orzekającego NSA, dotyczącym art.

22 ust. 3 ustawy o kombatantach, to zarzut niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 3 podlega rozpoznaniu w zakresie przedstawionego Trybunałowi pytania prawnego.

3. Przystępując do oceny zaskarżonych przepisów Trybunał Konstytucyjny rozważył najpierw dopuszczalność merytorycznego rozpoznania obu skarg konstytucyjnych, w których jako wzorce kontroli powołano art. 2, 19 i art. 32 Konstytucji.

Wymaga rozważenia, czy z art. 19 Konstytucji można wywieść prawo podmiotowe, które podlegałoby ochronie w drodze skargi konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że deklaracja ustrojodawcy o specjalnej opiece państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji) jest również postanowieniem konstytucyjnym formułującym prawo podmiotowe, którego naruszenie może być podstawą do złożenia skargi konstytucyjnej w sytuacji, gdy skarżący wywodzą z tego przepisu konkretne uprawnienia, których zostali pozbawieni, a które – ich zdaniem – nie podlegają wzruszeniu. Jak zauważa J. Trzcziński (*„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”* Rozdział II, str. 5 i nast.), wolności i prawa z rozdziału I Konstytucji mogą i powinny być wyprowadzane; obowiązkiem skarżącego jest jednak wskazać konkretną normę prawną, która stanowi o jego prawach bądź wolnościach. Jak to przyjął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 października 2001 r. (SK 10/01) wydanie wyroku przez Trybunał jest dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy w konkretnym przypadku doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, a osoba wnosząca skargę konstytucyjną oparła ją na twierdzeniu, iż nastąpiło naruszenie takich przysługujących jej wolności lub praw, a orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, które rozstrzyga o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego było ostateczne. Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wymaga, aby skarżący wskazał, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały jego zdaniem naruszone. Wynika stąd, że zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw winien być w odpowiedni sposób skonkretyzowany przez skarżącego zarówno pod kątem podmiotowym, jak przedmiotowym (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 października 1999 r., SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Ponieważ taki wywód w skargach Władysława Maciejewskiego i Zdzisława Mielnika został przeprowadzony, to dopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie zarzutów dotyczących zaskarżonych przepisów pod względem ich zgodności z art. 19 Konstytucji.

Wyprowadzenie przez skarżących z art. 19 Konstytucji prawa podmiotowego chronionego w drodze skargi konstytucyjnej umożliwia rozważenie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i 32 Konstytucji.

4. Zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 19 Konstytucji wymaga stwierdzenia, czy wartości chronione konstytucyjnie zostały naruszone przez zaskarżone przepisy ustawy o kombatantach. Pełne zbadanie sprawy wymaga określenia znaczenia słowa „kombatant”. W języku polskim rzeczownik ten określa żołnierza uczestniczącego dawniej w działaniach wojennych, członka ruchu oporu bądź walczących organizacji konspiracyjnych. Jako element definicji dodawany bywa obowiązek czynnego udziału w walce (*Słownik języka polskiego t. I*, Warszawa 1988, s. 969 oraz *„Słownik współczesnego języka polskiego”* Warszawa 1996, s. 395). Definicję legalną kombatantstwa oraz działalności kombatanckiej zawiera art. 1 ust. 1 ustawy o kombatantach, jednak jej rozumienie i stosowanie powinno być szersze, połączone z inwokacją zawartą w preambule ustawy: „Szczególne zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość (...) w formacjach Wojska Polskiego, armii sojuszniczych, a także w podziemnych organizacjach niepodległościowych i działalności cywilnej – z narażeniem na represje”. Tak więc ustawowe określenie kombatanta,

związane także funkcjonalnie z pojęciem osoby cywilnej represjonowanej, jest znacznie szersze niż to, które funkcjonuje na płaszczyźnie leksykalnej.

Nie pozostawia również wątpliwości określenie formacji, do których przynależność zezwala na nadanie miana kombatanta oraz połączonych z tym mianem nadzwyczajnych uprawnień. Preambuła ustawy doprecyzowuje na swoje potrzeby sformułowanie zawarte we wstępie do Konstytucji, a dotyczące wdzięczności przodkom za walkę o niepodległość i wspomnienie gorzkich doświadczeń z czasów łamania podstawowych wolności i praw człowieka. Trybunał Konstytucyjny dostrzega umocowanie prawne do podjęcia przez ustawodawcę działań, które – prowadzone zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego – mają na celu oczyszczenie środowiska kombatantów z osób, które nie potrafią wykazać się tytułem do tego zaszczytnego miana wynikającym z udziału w wojnach, działaniach zbrojnych i walce o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej. Nie ma podstaw do kwestionowania uprawnień ustawodawcy do uzasadnionego ustrojowo ograniczenia kręgu kombatantów, pod warunkiem wszakże, że nie obejmie to wskazanych w konstytucji weteranów walk o niepodległość. Nie podlega zaś ocenie TK, czy za walki o niepodległość można uznać okres inny niż między 1 września 1939 r. a 8 maja 1945 r. Osoby, które swoich praw nie mogą zweryfikować, nie mogą również korzystać z dodatkowych uprawnień, łączących się ze statusem kombatanta. Każdy zaś dowód, że dana osoba posiada faktyczne zasługi z tytułu walk o niepodległość bądź też była represjonowana, powinien być w postępowaniu weryfikacyjnym, czy też w postępowaniu o nadanie uprawnień, uwzględniony.

Za zasadne Trybunał Konstytucyjny uznaje umożliwienie przeprowadzenia postępowania o przyznanie statusu kombatanta tym kombatantom, którzy starają się o ponowne przyznanie uprawnień z innego tytułu niż tylko „utrwalenie władzy ludowej”. Uchwała 7 sędziów NSA z 3 grudnia 2001 r. (OPS 11/01) usunęła w tym zakresie wątpliwość co do stosowania art. 22 ust. 3 o kombatantach.

5. Ustawodawca nowelizując ustawę o kombatantach, wprowadził zmiany do zaskarżonych przepisów, które były podstawą do odebrania uprawnień kombatanckich osobom, które uzyskały je, nie spełniając innych wymogów, tylko poprzez uczestnictwo – jak to określił znowelizowany art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy – w walkach „o utrwalenie władzy ludowej”. Zastosowanie przez ustawodawcę pojęcia nieostrego – co kwestionują skargi – jest w sposób oczywisty odesłaniem do powszechnie zrozumiałych przez społeczeństwo pojęć i w związku z tym nie występuje potrzeba kazuistycznego wyliczania sytuacji, w których brak cech rzeczywistego kombatantstwa może być podstawą negatywnej weryfikacji. Dążenie do prawa spójnego i elastycznego zarazem może być podstawą do użycia zwrotów nieostrych, mających charakter klauzul generalnych.

W takiej sytuacji, istotna jest możliwość przewidzenia przez adresata sposobu zastosowania klauzuli generalnej przez organy stosujące prawo, w tym przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Sąd Najwyższy. Istotnym faktem dla niniejszej sprawy jest taki sposób stosowania sformułowania różnych postaci kombatantstwa oraz działalności „w charakterze «uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej»”, które daje możliwość samodzielnej oceny swego statusu. Tak więc istnieje – w niezbędnym zakresie – ustabilizowany zespół kryteriów wypracowanych w orzecznictwie, według których te sformułowania są stosowane. Zespół takich kryteriów stwarza zarazem ramy, w jakich istnienie klauzul generalnych mieści się w systemie państwa prawnego. Nadmierna – zdaniem skarżących – ogólność nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego ze względu na nieprzewidywalność „linii oceniania” w procesie stosowania tego przepisu, co oznaczałoby naruszenie art. 2 Konstytucji. Każde działanie administracji publicznej – nie tylko związane z weryfikacją uprawnień kombatanckich – podlega kontroli sądowej, a

więc każdorazowa kontrola, na wniosek skarżącego, przez niezawisły sąd pozwala na ustalenie, czy sformułowania ogólne nie zostały zinterpretowane zbyt szeroko czy w sposób niewłaściwy. Dlatego też nie można dopatrzeć się naruszenia ustrojowych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżących zakwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (relewantnej). Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się istotną cechą wspólną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione oraz muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Ocena zasadności przedstawionego w niniejszej sprawie zarzutu wymaga zatem ustalenia, czy wymienione grupy kombatanów posiadają wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe ich traktowanie, a jeżeli tak, to czy wprowadzone różnicowanie spełnia przedstawione wyżej wymogi konstytucyjne. Stwierdzenia zawarte w skargach konstytucyjnych o dyskryminacji osób, które „opowiedziały się po stronie ówczesnych władz”, a także o dyskryminacji funkcjonariuszy ORMO w stosunku do jednostek Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służb państwowych (art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatanach) Trybunał Konstytucyjny uznał za bezzasadne. W świetle przytoczonych wyżej przesłanek, których istnienie jest niezbędne dla stwierdzenia dyskryminacji przez przepisy prawa, konieczne byłoby stwierdzenie relewantności działalności skarżących w porównaniu do jednostek Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służb państwowych. Charakter tych jednostek jako zorganizowanych sił militarnych działających w oficjalnych, militarnych strukturach państwowych – Wojsko Polskie z jednej strony, z drugiej zaś jednostek o charakterze porządkowym – ORMO, czy też Milicja Obywatelska – jako wewnętrznych sił porządkowych w zakresie określonym w art. 2 dekretu PKWN z dnia 7 października 1944 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 33) to jest dla ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; dochodzenia i ścigania przestępstw; wykonywania zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie prawem przewidzianym) nie może być uznany za tożsamy w świetle art. 32 Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 12 czerwca 2000 r. (OPS nr 5/00, ONSA nr 1/2001, poz. 3) potwierdził, że Milicja Obywatelska nie była zmilitaryzowaną służbą państwową w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatanach. To nie atrybuty zewnętrzne (mundury, broń) czy też sposób działania jednostki organizacyjnej stanowią o jej zmilitaryzowaniu, lecz charakter, jaki nadał danej formacji (organizacji) ustawodawca. Tylko akt normatywny może potwierdzić charakter militarny – tak jak np. został określony status Polskich Kolei Państwowych w dekreście z 4 listopada 1944 r. o militaryzacji Polskich Kolei Państwowych (Dz. U. Nr 11, poz. 55).

Tym bardziej za zmilitaryzowaną jednostkę nie może zostać uznana formacja ochotnicza, jaką oficjalnie było ORMO. Mogła ona pełnić podobne funkcje co Wojsko Polskie w wyjątkowych przypadkach, jednak cel, do którego została powołana, był odmienny. Tak więc każdorazowo na kombatancie podlegającym weryfikacji ciążył obowiązek udowodnienia, że faktycznie prowadził on działalność kombatancą i uprawnienia przysługują mu z innego tytułu niż wskazany w art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach. Prawodawca przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanczkich oraz zasad przywracania tych uprawnień (Dz. U. Nr 116, poz. 745) zagwarantował prowadzenie indywidualnych postępowań weryfikacyjnych, w ramach których możliwe było przedstawienie przez zainteresowanego wszelkich dokumentów, które potwierdzają jego uprawnienia. Dokumentacja z przebiegu postępowania weryfikacyjnego wraz z opinią komisji weryfikującej są dla stron postępowania jawne. Nie podlega również ograniczeniom możliwość zaskarżenia decyzji wydanej przez Kierownika Urzędu do Naczelnego Sądu Administracyjnego i kontroli jej prawidłowości przez ten sąd. Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw, aby podważyć konstytucyjność mechanizmu przyjętego w zaskarżonych przepisach ustawy o kombatantach i ustawy nowelizującej jako naruszających zasadę równości. Ustawodawca nie ograniczył praw w ramach jednolitej grupy osób posiadających uprawnienia kombatanczkich, a więc nie mógł naruszyć zasady równości.

Wymaga podkreślenia, że jak już stwierdził Trybunał w sprawie K 11/99, odmowa przyznania uprawnień kombatanczkich lub pozbawienie takich uprawnień nie jest karaniem, a jedynie odmową nagradzania czy honorowania z braku wymaganych cech. Uprawnienia przysługujące kombatantom nie są (mimo powszechnego takiego ich odbioru) przede wszystkim uprawnieniami socjalnymi, lecz mają charakter szczególnego przywileju wynikającego z działalności określonej w ustawie. Ustawodawca ma prawo honorować i honoruje osoby, które wspierały, także w ramach innych formacji, zwalczanie organizacji zagrażających stabilności państwa, jednak to ustawodawca pozytywny, a nie Trybunał Konstytucyjny, powinien rozważyć, jaka działalność powinna być uznana za kombatanczką. Dotyczy to w szczególności form uczestnictwa w walkach z oddziałami UPA i Wehrwolfu.

6. Trybunał Konstytucyjny, rozważając wątpliwości przedstawione w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, uznał, że przepis ten naruszył konstytucyjne wartości wyrażone w zasadach zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę równości (art. 2 i 32 Konstytucji).

Art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach został dodany nowelizacją z 25 kwietnia 1997 r. i wprowadził – dotychczas tej ustawie nieznaną – termin zamykający drogę uzyskania i potwierdzenia statusu kombatanta z upływem 1997 r. W ramach tej samej nowelizacji została rozszerzona lista tytułów uprawniających do uzyskania miana kombatanta. Spowodowało to konieczność ponownego przedłużenia terminu do końca 1998 r.

Osoby, które podejmowały starania o nabycie uprawnień przed 31 lipca 1997 r., a więc w okresie, kiedy wnioski o przyznanie uprawnień mogły być składane bezterminowo, powinny, zgodnie z fundamentalną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, uprawnienia te uzyskać. Ustawa o kombatantach określa, jakie działania, fakty i zdarzenia decydują o tym, że dana osoba jest kombatantem. Potwierdzeniem statusu jest orzeczenie wydane przez Urząd do Spraw Kombatantów, a jego dodatkowym skutkiem jest uzyskanie prawa do pewnych świadczeń materialnych. Jednak podkreślenia wymaga, że samo złożenie i pozytywne rozpoznanie wniosku nie decyduje o statusie kombatanta

(ma charakter deklaratoryjny), a jedynie potwierdza istnienie przesłanek wynikających z ustawy.

Wprowadzenie terminu ograniczającego możliwość dochodzenia uprawnień kombatanckich doprowadziło do sytuacji, w której osoby znajdujące się, na podstawie tych samych przepisów, w tej samej sytuacji (będące kombatanami) mogą być w różnej sytuacji, jeśli chodzi o oficjalne uznanie przez państwo ich statusu. Często nie z własnej winy, lecz wskutek opieszalych działań administracji publicznej, co w swoim uzasadnieniu podniósł NSA. W wypadku kombatanów chodzi przy tym o ludzi zazwyczaj mniej zaradnych z uwagi na wiek i stan zdrowia. Złożenie na zainteresowanych całego ciężaru uzyskiwania niezbędnej dokumentacji, korespondencji z polskimi i zagranicznymi placówkami dyplomatycznymi, jest odbierane przez samych zainteresowanych jako sztuczne utrudnienia dowodowe. Jakkolwiek ustawa nie zawiera *expressis verbis* wyłączeń dotyczących postępowania dowodowego przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego (co zauważył w swoim pytaniu prawnym skład orzekający NSA), to jednak w praktyce postępowań w sprawach kombatanckich 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.

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. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r.

Taka 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 adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że samo wprowadzenie terminu dotyczącego uzyskania uprawnień kombatanckich, przy zachowaniu odpowiedniego *vacatio legis* mogłoby nie mieć charakteru dyskryminacji kombatanów, gdyby ustawodawca nie zróżnicował tej grupy osób, wprowadzając nowe kategorie kombatanctwa, które nie zostały objęte jakimkolwiek terminem do dochodzenia uprawnień. Faktem jest, że już po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 25 kwietnia 1997 r. status kombatanta mogły uzyskać osoby objęte dodatkowym przepisem art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 4 marca 1999 r., czyli po upływie terminu określonego w art. 22 ust. 3. Ustawodawca nie zdecydował się przy tym na wprowadzenie dla nowych kategorii kombatanów nowego terminu ograniczającego uzyskanie potwierdzenia tytułu kombatanckiego, co czyniło *de iure* nowe przepisy niewykonalnymi. Dopiero dokonana przez Kierownika Urzędu „wykładnia” art. 22 ust. 3, w której uznał on, że skoro Sejm nie wskazał terminu składania wniosków w tych sprawach, to uczynił to świadomie i „tym samym żaden termin tu nie obowiązuje”. Polski system prawa nie przewiduje dokonywania wykładni prawa polegającej na dorozumianym ograniczeniu obowiązywania przepisu, nawet w sytuacji, gdy „wykładnia” taka zostaje dokonana ze słuszną intencją, po

to, aby nowa grupa osób mogła skorzystać z uprawnień kombatanckich. Taka sytuacja, która powstała po nowelizacji ustawy o kombatantach dokonanej ustawą z 4 marca 1999 r. narusza w sposób ewidentny zasadę demokratycznego państwa prawa oraz wykracza poza ramy określone przez art. 7 Konstytucji.

Po zmianach ustawy o kombatantach, dokonanych w latach 1997 i 1999 doszło do podziału kombatantów na tych, którzy utracili termin do dochodzenia swych praw i takich, którzy – również w wyniku nieuprawnionej „wykładni” – żadnym terminem objęci nie są. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w odniesieniu do osób objętych szczególną ochroną, wynikającą z art. 19 Konstytucji, wprowadzenie terminu różnicującego jest w powyższej sytuacji naruszeniem art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak stanowiska, że art. 22 ust. 3 ustawy jest niezgodny z art. 19 i art. 30 Konstytucji. Przepis ten ma charakter techniczny a nie materialny i odnosi się do realizacji praw określonych w innych przepisach ustawy. Ustalenie terminu do dochodzenia praw przez kombatantów, nie wpływające równocześnie na samo istnienie kombatanctwa, nie może być uznane za naruszenie godności człowieka. Status kombatantów został w sposób konstytutywny ustalony w ustawie, zaś uprawnienia z niego wynikające zostały również zawarte w innych przepisach. Dlatego nie można przyjąć, że zagwarantowane konstytucją prawo do szczególnego traktowania kombatantów miałyby być naruszone przez wprowadzenie art. 22 ust. 3 ustawy oraz by naruszona została w związku z tym przyrodzona i niezbywalna godność człowieka i obywatela.

7. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej z 25 kwietnia 1997 r.

Przepis ten ustalił nowe brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Zgodność z Konstytucją tego ostatniego przepisu została oceniona w pkt 1 wyroku, a zatem zbędne jest orzekanie o zgodności przepisu zmieniającego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.