

RCL DPiO 5604-2/12

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z DNIA 10 STYCZNIA 2012 R., SYGN. AKT P 19/10

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 20 stycznia 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej poz. 76.

2. Sentencja orzeczenia:

Przepis **art. 22 ust. 4** ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371, z późn. zm.) **w zakresie**, w jakim określa termin złożenia do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wniosku o przyznanie uprawnień z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 tej ustawy, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wynikająca z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, w zakresie określonym przez Trybunał Konstytucyjny w sentencji orzeczenia, utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 20 stycznia 2012 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepis art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, zwanej dalej „ustawą o kombatantach” stanowi, że wnioski o przyznanie uprawnień kombatanczkich z tytułów

określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 (tj. z tytułu: 1) uczestniczenia w tzw. Niszczycielskich Batalionach na dawnych ziemiach polskich w województwach: lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944-1945 oraz 2) poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych) mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1, do dnia 31 grudnia 1999 r.

Jednocześnie zauważenia wymaga, że przepis ten w brzmieniu zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny nie znajdował się w pierwotnym brzmieniu ustawy o kombatantach. Został on dodany ustawą z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 37, poz. 204) i stanowił konsekwencję dostosowania przepisów do wprowadzonego generalnego ograniczenia czasowego składanych wniosków o uzyskanie statusu kombatanta na podstawie wszystkich tytułów, zgodnie z ustawą z dnia 25 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 436). Powyższe ograniczenie było stosowane od dnia wejścia w życie ww. ustawy, czyli od dnia 31 lipca 1997 r.

W pierwotnym regulacjach ustawy o kombatantach nie było możliwe również uzyskanie statusu kombatanta w związku z poniesieniem śmierci, uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych. Tytuł ten został wprowadzony ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 64, poz. 405, która weszła w życie z dniem 9 lipca 1997 r.), a następnie został znowelizowany ustawą z dnia 4 marca 1999 r. (Dz. U. Nr 77, poz. 862).

Mając na uwadze powyższe, przed dniem 31 lipca 1997 r. nie istniały ograniczenia czasowe w uzyskaniu statusu kombatanta i związanych z tym uprawnień, w tym również z tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 2 oraz w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 2 Konstytucji została ustanowiona zasada, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z kolei z zasady tej Trybunał Konstytucyjny wywodzi wiele innych zasad, w szczególności zasadę pewności prawa i ochronę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę poprawnej legislacji, czy też obowiązek kształtowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz konstruowania odpowiednich przepisów przejściowych. Z kolei w art. 32 Konstytucji została wyrażona zasada zgodnie, z którą wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

W ocenie Trybunału wprowadzenie ograniczenia czasowego, o którym mowa w analizowanym przepisie spowodowało, że osoba, która spełniała przesłanki nabycia statusu kombatanta na podstawie art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach, ale nie złożyła wniosku do dnia 31 grudnia 1999 r. lub złożyła go nieskutecznie nie ma możliwości uzyskania już tego statusu, z uwagi na brak odpowiedniej procedury do uzyskania tego prawa. Zatem uprawnienie przewidziane w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach ma charakter pozorny i dlatego zostało zakwalifikowane przez Trybunał jako naruszenie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto zdaniem Trybunału tak skonturowany przepis narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego, gdyż w chwili uchwalenia ustawy, a następnie w momencie jej wejścia w życie każda osoba która spełniała przesłanki wynikające z ustawy była przekonana, że po złożeniu odpowiednich dokumentów uzyska uprawnienia kombatancie. Natomiast liczne zmiany ustawy o kombatantach wprowadzane w krótkich odstępach czasowych oraz brak regulacji przejściowych były zaskoczeniem dla adresatów ustawy, którzy nie mieli odpowiedniego czasu na zapoznanie się z nowymi regulacjami, a tym bardziej z dostosowaniem się do nich. Wprowadzenie powyższych regulacji doprowadziło do naruszenia zasady równości dzieląc osoby uprawnione do uzyskania statusu kombatanta w zależności od terminu złożenia wniosku o uzyskanie statusu kombatanta.

Na końcu Trybunał zaznaczył również, że takie działanie ustawodawcy nie odpowiada wartościom wskazanym w preambule ustawy o kombatantach, zgodnie z którą celem ustawy jest wyrażenie głębokiego szacunku kombatantom oraz ofiarom represji oraz otoczeniem ich szczególną troską i opieką ze strony instytucji państwowych, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych. W tym miejscu Trybunał również przypomniał, że ustawa o kombatantach określa jakie działania decydują o tym, że dana osoba jest uznana za

kombatanta. Tym samym złożenie wniosku i jego pozytywne rozpatrzenie nie decyduje o przyznaniu tego statusu (bowiem decyzja wydana przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych ma jedynie charakter deklaratoryjny), a potwierdza tylko istnienie przesłanek wynikających z ustawy.

Mając na uwadze powyższe rozważania Trybunał Konstytucyjny zakwalifikował normę wynikającą z art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach jako niezgodną z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie dotychczas obowiązującego ograniczenia czasowego w zakresie złożenia wniosku do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o przyznanie uprawnień kombatanckich na podstawie tytułu o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach (tj. tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych).

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W analizowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach, w zakresie w jakim określa termin złożenia do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wniosku o przyznanie uprawnień z tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych.

Jednocześnie zauważenia wymaga, że w ustawie o kombatantach pozostało drugie ograniczenie czasowe odnoszące się do uzyskania uprawnień kombatanckich z tytułu uczestniczenia w tzw. Niszczycielskich Batalionach na dawnych ziemiach polskich w województwach: lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944-1945. Trybunał Konstytucyjny nie poruszył tego problemu w analizowanym orzeczeniu tylko z uwagi na fakt, iż związany był zakresem przedstawionego przez sąd pytania prawnego. Niezależnie od powyższego w uzasadnieniu do wyroku Trybunał zaznaczył jednak, iż istnieje konieczność podjęcia kompleksowych prac w zakresie całej normy zawartej w art. 22 ust. 4 ustawy

o kombatantach, gdyż w obrocie prawnym pozostaje nadal norma, która dyskryminuje określoną grupę osób, starająca się o uzyskanie statusu kombatanta.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze powyższe istnieje konieczność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do przyznania wszystkim osobom, o których mowa w zaskarżonym przepisie uprawnień kombatanckich, które spełniają przesłanki ustawowe nabycia tego prawa, niezależnie od terminu złożenia przez nie wniosku.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Prace legislacyjne powinny zmierzać do uchylecia w całości art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach. Jednocześnie rozważenia wymaga wprowadzenie odpowiednich regulacji przejściowych na podstawie których osoby, w stosunku do których została wydana decyzja odmowna o przyznanie statusu kombatanta z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w niekonstytucyjnym przepisie, będą miały prawo do ponownego ubiegania się o przyznanie im uprawnień kombatanckich. Głębszej analizy wymaga również kwestia od kiedy osoby takie uzyskają status kombatanta i związane z tym świadczenia.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej podjęte zostały prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Projekt założeń projektu ustawy zmieniającej ustawę o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 października 2011 r. Założenia zakładają uchylenie w całości ust. 4 art. 22 ustawy o kombatantach oraz wprowadzają regulację przejściową, która stanowi, że sprawy zakończone decyzją umarzającą, z uwagi na upływ terminu, o którym mowa w art. 22 ust. 4 będą rozpatrywane na nowo pod warunkiem złożenia nowego wniosku w trybie określonym w nowelizacji. W tym miejscu rozważenia jednak wymaga kwestia od kiedy osobie takiej zostanie nadany status kombatanta i od kiedy

przyznane zostaną jej świadczenia z tym związane, lub czy w jakiś inny sposób projektodawca przewiduje rekompensatę tego okresu, w którym osoba ta nie posiadała statusu kombatanta i tym samym nie korzystała z innych przywilejów z tym związanych.

Obecnie w Rządowym Centrum Legislacji opracowywany jest projekt ustawy na podstawie ww. założeń.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Barbara Wysocka

29.02.2012r.
Awa Markowska

1. Kucpińska