

WYROK*

z dnia 15 września 1999 r.

Sygn. K. 11/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Janusz Trzcíński
Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 września 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Prezydenta, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz art. 1 pkt 3 litera b) tejże ustawy z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 3 litera b) ustawy powołanej w pkt. 1, rozumiany jako nie mający zastosowania do osób, którym zostały przyznane uprawnienia kombatanckie na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U.

* Tekst sentencji został opublikowany w MP Nr 30, poz. 459

z 1997 r. Nr 142, poz. 950, z 1998 r. Nr 37, poz. 204, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118) **jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie:

I

Wnioskiem z 25 marca 1999 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Kwestionowanej ustawie Prezydent zarzucił niezgodność: art. 1 pkt 3 litera a) z art. 2 i art. 32 konstytucji, oraz art. 1 pkt 3 litera b) z art. 32 konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził, iż pierwszy z kwestionowanych przepisów - art. 1 pkt 3 litera a), jako nowelizujący art. 21 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego wprowadza zasadę odpowiedzialności zbiorowej wyrażającą się w pozbawieniu uprawnień przysługujących tym kombatantom, którzy po ustaniu działań wojennych podjęli pracę w organach bądź jednostkach organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej, lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Jak podnosi wnioskodawca, przesłanką wyłączającą korzystanie z uprawnień przysługujących na podstawie ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, jest okoliczność bycia funkcjonariuszem organów lub jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, do których właściwości należał nadzór nad strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa, lub Informacją Wojskową.

Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na szeroki zakres przedmiotowy zawartego w kwestionowanym przepisie art. 1 pkt 3 litera a) pojęcia nadzoru, posłużenie się przez ustawodawcę ogólną kategorią organów, bądź jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, do których właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej - należał nadzór, prowadzi w konsekwencji do utraty uprawnień kombatanckich także przez osoby, które mimo zatrudnienia (bycia funkcjonariuszem) we wskazanych organach, bądź jednostkach organizacyjnych nie wykonywały zadań polegających na sprawowaniu nadzoru.

W opinii wnioskodawcy, zakwestionowany przepis art. 1 pkt 3 litera a) narusza także zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że podważa bezpieczeństwo prawne obywateli, zaufanie do stanowionego przez państwo prawa, oraz wymóg dostatecznej określoności norm prawnych dotyczących praw obywateli.

Zdaniem wnioskodawcy, konsekwencją wejścia w życie zakwestionowanego przepisu byłoby pozbawienie uprawnień kombatanckich wszystkich funkcjonariuszy tych organów bądź jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, które organ stosujący prawo uznałby za podmioty wykonujące nadzór. Na poparcie tej tezy wnioskodawca przytoczył orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach U. 6/92 i K. 17/93, gdzie Trybunał wyraził pogląd, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustrojowym,

dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełnić wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji. Tymczasem, zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca nie różnicuje roli funkcjonariuszy, posługując się kryterium o najwyższym stopniu ogólności. Nadto - w jego rozumieniu - osoby pozbawione na mocy zakwestionowanego przepisu uprawnień kombatanckich, nie będą miały środków prawnych umożliwiających udowodnienie, iż bycie funkcjonariuszem PPR lub PZPR nie wiązało się ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca powołał się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. (*sygn. K. 15/93*), w którym Trybunał odnosząc się do pojęcia "zatrudnienia w aparacie bezpieczeństwa publicznego lub informacji wojskowej" ocenił je zdecydowanie negatywnie. Nadto Trybunał wskazał na konieczność sformułowania przepisów nakładających sankcję za tę współpracę w sposób nie nasuwający wątpliwości co do określenia kręgu podmiotów w nim opisanych. Zdaniem Trybunału pozbawienie szczególnych uprawnień kombatanckich osób spoza struktur komunistycznego aparatu represji, które nie wykonywały (także działając w innych strukturach aparatu bezpieczeństwa publicznego) zadań związanych z komunistycznym aparatem represji, jest niesprawiedliwym traktowaniem w taki sam sposób osób istotnie różniących się z punktu widzenia przyjętego kryterium.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżona ustawa przez to, że nie wyjaśnia o jakie konkretne "organa bądź jednostki organizacyjne" Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i Polskiej Partii Robotniczej chodzi, lub co należy pod tym pojęciem rozumieć, pozostawia całkowitą dowolność interpretacyjną organowi administracji. Ustawa nie zawiera także precyzyjnego określenia treści, pozwalających ustalić które funkcje i stanowiska w organach bądź jednostkach organizacyjnych obu partii związane były z nadzorowaniem struktur aparatu bezpieczeństwa.

Uzasadniając zarzut dotyczący niekonstytucyjności art. 1 pkt 3 litera b) ustawy z 4 marca 1999 r. wnioskodawca stwierdził, iż kwestionowany przepis wprowadza zasadę odpowiedzialności zbiorowej wyrażającą się w pozbawieniu jakiegokolwiek możliwości udowodnienia przez byłych pracowników Urzędów Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, którzy status kombatanta i związane z tym uprawnienia nabyli za udział w walce o niepodległość Polski, a następnie zostali po wojnie skierowani do służb specjalnych, że pełniąc w nich służbę lub funkcję, wykonywały zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie dotychczasowego unormowania osoby takie mogą w trakcie postępowania przedłożyć dowody, że podczas pełnienia służby w tych organach nie stosowały nigdy represji, w wyniku czego nie są pozbawiane uprawnień kombatanckich przyznanych im z tytułów określonych w ustawie. Zdaniem wnioskodawcy z przepisu tego korzysta liczna grupa pracowników medycznych oraz pomocniczych. Jednocześnie ustawodawca nie uchylił art. 21 ust. 3 pkt 1, który daje możliwość pozostawienia uprawnień kombatanckich osobom, które udowodnią, że do służb specjalnych zostały skierowane przez organizacje niepodległościowe lub były przez te organizacje zwerbowane w celu udzielenia im pomocy. Poprzez tak zakreślony zakres nowelizacji, Sejm naruszył art. 32 konstytucji, zapewniający równość wszystkich wobec prawa, a szczególnie prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Konsekwencją uchylenia art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy kombatanckiej - w opinii wnioskodawcy - będzie niemożność zaskarżenia do sądu decyzji o nie przyznaniu uprawnień

kombatancich tym osobom, którym nie dano możliwości udowodnienia że nie stosowały represji w stosunku do innych osób i organizacji.

2. Pismem z 27 kwietnia 1999 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w niniejszej sprawie, według którego art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego jest zgodny z art. 2 i art. 32 konstytucji, zaś art. 1 pkt 3 litera b) wymienionej ustawy nie jest niezgodny z art. 32 konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator Generalny w pierwszej kolejności odniósł się do samego charakteru uprawnień kombatancich i stwierdził, iż mają one charakter przywileju za szczególne zasługi, a zatem ustawodawca ma prawo wyjątkowego ich przyznawania oraz odbierania jeżeli uzna, że uprawnienia te zostały nabyte niesłusznie. Przekonanie to wynika z zasady swobody działania parlamentu, w myśl której ustawodawca może ocenić negatywnie dokonane wcześniej rozwiązania legislacyjne. Przeto z samego faktu pozbawienia uprawnień kombatancich nie można wywodzić, iż została naruszona zasada demokratycznego państwa prawnego i wywiedzione z niej zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli i zaufania obywateli do prawa. Zasady te mają bowiem - zdaniem Prokuratora Generalnego - charakter względny, co oznacza możliwość zrewidowania przyjętych wcześniej uregulowań, zwłaszcza gdy miały one charakter przywileju.

Tę samą argumentację odnosi Prokurator Generalny również do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady określoności. Podstawę do zakwestionowania określonej regulacji w związku z niedopełnieniem konstytucyjnego wymogu dostatecznej określoności stanowić mogą przepisy dotyczące zakazów i nakazów kierowanych do obywateli, a nie przywilejów z którymi mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, porównanie dotychczasowej regulacji z przepisem dodanym przez ustawę nowelizującą, wskazuje że ustawodawca do katalogu działań na szkodę Narodu i Państwa Polskiego włączył również nadzór nad takimi działaniami. Istnieją zatem uzasadnione powody by do kręgu osób wyłączonych z prawa do korzystania z przywilejów kombatancich włączyć także byłych funkcjonariuszy partii. W jego rozumieniu, wprowadzone przez kwestionowane przepisy kryteria określające funkcjonariuszy partyjnych, są operatywne, czyli pozwolą na zindywidualizowanie i ustalenie przez organ orzekający na jego podstawie, których funkcjonariuszy dotyczyć będzie zakwestionowany przepis.

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia przez kwestionowane przepisy kryteriów odpowiedzialności zbiorowej, Prokurator Generalny stwierdził, iż skutek pozbawienia uprawnień kombatancich polega na odebraniu przywilejów i nie wiąże się z reguły z żadnymi represjami, czy ograniczeniami w relacji do pozostałych obywateli. Skoro na skutek odebrania uprawnień kombatancich osoba dotychczas z nich korzystająca jest traktowana jak każdy obywatel, nie można mówić o odpowiedzialności zbiorowej. Odpowiedzialności takiej nie powoduje też uchylenie przepisu dotyczącego osób, które miały możliwość udowodnienia, że wykonywały wyłącznie zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego.

Zasadnicze znaczenie dla oceny kwestionowanego przepisu - podkreśla Prokurator Generalny - ma zasada równości wyrażona w art. 32 konstytucji. Istotna, w związku z tym, przy badaniu konstytucyjności kwestionowanego przepisu, jest analiza przyjętego kryterium różnicowania pozwalająca stwierdzić, czy jego wprowadzenie jest merytorycznie uzasadnione. Nie wolno bowiem tworzyć prawa które różnicowało by sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama.

W tym kontekście Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu nierównego potraktowania przez ustawodawcę kombatantów w zakresie możliwości przedłożenia

dowodów pozwalających na zachowanie dotychczasowych uprawnień. Jego zdaniem w świetle celu i zasadniczej treści ustawy dowody takie nie mogą prowadzić do wykazania iż uprawnienia kombatanckie tym osobom przysługują, zwłaszcza w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. w sprawie K. 15/93, w którym Trybunał wyraził pogląd, iż “współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniona negatywnie i to bez względu na to o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia chodzi”. Natomiast przedstawienie dowodu pozwalającego na wykazanie skierowania do pracy w organach bezpieczeństwa przez organizacje niepodległościowe, służy w opinii Prokuratora Generalnego realizacji ustawy o kombatantach. Osoby te narażone były bowiem w przypadku ujawnienia takiego faktu na represje. Narażenie się zaś na represje - zgodnie z treścią preambuły - uzasadnia przyznanie im uprawnień kombatanckich. Zatem sytuacja faktyczna osób, których dotyczyła treść uchylonego przepisu art. 21 ust. 3 pkt 2, nie jest taka sama jak osób opisanych w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego osoby pozbawione uprawnień mają zapewniony środek prawny w postaci możliwości zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mogą też wystąpić na drogę sądową przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Tryb ten odnosi się do wszystkich osób pozbawionych uprawnień kombatanckich, bez względu na podstawę wydania decyzji i pozwala na zbadanie ich legalności.

II

Na rozprawie 8 września 1999 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska przedstawione na piśmie i zawarły w nich argumentację prawną oraz udzielili wyjaśnień w kwestiach szczegółowych. Przedstawiciel wnioskodawcy, niezależnie od dotychczasowych argumentów, zwrócił uwagę na istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 listopada 1994 r. w sprawie zasadniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944 - 1956.

Odpowiadając na szczegółowe pytania, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 1 a) ustawy kombatanckiej, który stwierdza, że pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 z zastrzeżeniem art. 21 ust. 3, należałoby rozumieć w ten sposób, że w części dotyczącej art. 21 ust. 3 obejmującego tylko pkt 1 odnosi się on do sytuacji przyszłych, natomiast do czasu wejścia w życie nowelizacji niezależnie od osób, o których mowa w zachowanym pkt. 1, także - do osób wymienionych w uchylonym punkcie 2. W takim stanie rzeczy osoby, które nabyły uprawnienia kombatanckie z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2 tych uprawnień nie utracą. Stanowisko to podzielił także przedstawiciel Sejmu RP.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Oceniając konstytucyjność zakwestionowanych przepisów, należy w pierwszej kolejności określić zawartą w nich treść normatywną. Art. 1 ust. 3 litera a) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie

ustawy o kombatantach, oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego zmienia ustawę z 24 stycznia 1991 r. w ten sposób, iż w art. 21 ust. 2 pkt 4 dodaje literę d), w brzmieniu: “była funkcjonariuszem organów bądź jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, do których właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej - należał nadzór nad instytucjami o których mowa w lit. a) i b), bądź nad zadaniami o których mowa w literze c)”.

Będący przedmiotem zmiany art. 21 ust. 2 określa katalog osób, którym nie przysługują uprawnienia kombatanckie określone w ustawie. Na mocy zakwestionowanego przepisu katalog ten został poszerzony o osoby będące w latach 1944 - 1956 funkcjonariuszami tych organów PPR i PZPR, do których właściwości należał nadzór nad strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a także nadzorujących je komórki zwierzchnich związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, oraz związanymi ze stosowaniem represji organami prokuratury wojskowej, sądownictwa powszechnego lub wojskowego i służby więziennej. Do katalogu osób, którym nie przysługują określone w nowelizowanej ustawie uprawnienia kombatanckie, zaliczono również tych funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, do których należał nadzór nad zadaniami śledczymi i operacyjnymi wykonywanymi przez aparat bezpieczeństwa publicznego funkcjonujący poza strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugi z zakwestionowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy kombatanckiej, zmienia nowelizowaną ustawę poprzez skreślenie art. 21 ust. 3 pkt 2. Przepis ten określa kategorie osób, które w toku postępowania stwierdzającego spełnienie warunków koniecznych do uzyskania uprawnień kombatanckich mogły przedłożyć dowody stwierdzające, że ich zatrudnienie i pełnienie służby w organizacjach uznanych przez ustawodawcę za struktury komunistycznego aparatu represji, nie było związane ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Po wejściu w życie ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji i okresu powojennego, zawierającej kwestionowany przepis art. 1 pkt 3 lit. b), uprawnienie do przedłożenia odpowiednich dowodów, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy kombatanckiej, w związku z tym, że art. 21 ust. 3 pkt 1 został zachowany, przysługiwać będzie tylko osobom skierowanym do służb i organów represji przez organizacje niepodległościowe lub przez te organizacje zwerbowane w celu udzielania im pomocy.

Badając konstytucyjność zakwestionowanych przepisów ustawy z 4 marca 1999 r., należy w pierwszej kolejności rozważyć motywy, którymi kierował się ustawodawca oraz cele, które chciał osiągnąć dokonując takiego unormowania sytuacji prawnej kombatantów i ofiar represji. Nowelizowana ustawa kombatancka z 24 stycznia 1991 r. jest jedną z nielicznych we współczesnym polskim systemie prawnym regulacji ustawowych, która zawiera wstęp, co wyraźnie wskazuje, że ustawodawca uznał za celowe wskazanie w tekście ustawy, ale poza jej częścią merytoryczną celu jej uchwalenia. Nie ulega wątpliwości, że w okresie zmian ustrojowych wzrasta normatywne znaczenie wstępu do ustawy. Stanowi ona bardzo ważną wskazówkę przy interpretacji przepisów aktu który poprzedza. Stanowisku takiemu Trybunał Konstytucyjny dawał wielokrotnie wyraz, powołując się na treść wstępu do konstytucji. Wstęp do Konstytucji (także ustaw) była często punktem odniesienia przy formułowaniu konkretnych norm powszechnie obowiązujących oraz ich wykładni. “Rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Europie i Polsce - słusznie stwierdza J. Boć (*Konstytucje*

Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 12-13) - zwiększył zainteresowanie nie tylko treścią poszczególnych artykułów ustawy zasadniczej ale i tak zwaną aksjologią jej tekstu. Nowoczesny trybunał konstytucyjny nie może orzekać nie odwołując się do różnego rodzaju wartości. Największy ich zasób zawierają wstępy do ustaw zasadniczych. Przedślowie do konstytucji wyraża oprócz jej przewodnich idei oraz podstawowych zasad, inne rozstrzygnięcia ustawodawcy najdonioślejszych zagadnień prawnych. Pominięcie w orzecznictwie podstawowego organu stojącego na straży konstytucji tego swoistego konspektu jej zawartości podważałoby dzisiaj prawowitość i trafność podejmowanych rozstrzygnięć. Bez stałego uwzględniania wstępu, będą one ułomne i nie będą w pełni wyrażać całego bogactwa treściowego największego prawa RP (...) Postępująca jurydyzacja całego tekstu konstytucyjnego byłaby w sprzeczności z traktowaniem wstępu jako deklaracji ideowo-politycznej”. Zresztą szacunek dla kombatantów znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w konstytucji i to już w jej rozdziale I, gdzie w art. 19 stwierdza się, że “Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”.

Ustawodawca uznaje szczególne zasługi tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej w sposób jawny (na polach walki zbrojnej lub w formacjach wojskowych), bądź też w sposób niejawny (w podziemnych organizacjach niepodległościowych lub w działalności cywilnej) narażając się na represje. Nie czyni w tym względzie żadnej różnicy pomiędzy walką zbrojną w formacjach wojskowych, a walką polegającą na działalności konspiracyjnej w organizacjach niepodległościowych, o ile działalność taka wiązała się z narażeniem na represje.

W treści wstępu (preambuły) ustawodawca dokonuje również wskazania - poprzez wyliczenie - podmiotów winnych “cierpień zadanych obywatelom Państwa Polskiego ze względów narodowościowych, politycznych i religijnych”. Zaliczono do nich władze III Rzeszy Niemieckiej, ówczesne władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, oraz komunistyczny aparat represji w Polsce. Podkreślić należy, iż ustawodawca nie wskazuje tu li tylko na możliwość przypisania konkretnym podmiotom winy poprzez jej odpowiednie wykazanie lub udowodnienie, lecz stwierdza - iż wymienione podmioty winę ponoszą. Zatem okoliczność, iż władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej, władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz komunistyczny aparat represji w Polsce są winni represji wobec obywateli Państwa Polskiego, stanowi dla ustawodawcy fakt, którego nie trzeba udowadniać. Przedmiotem postępowań prowadzonych z mocy ustawy jest w związku z tym jedynie fakt sprawowania funkcji w organach represji, nie zaś ocena, czy dana struktura zajmowała się stosowaniem represji, a nawet czy konkretne działania mają charakter działań represyjnych. Tych bowiem ocen jednoznacznie dokonał ustawodawca, czego wnioskodawca nie kwestionuje. Tego rodzaju ocena ustawodawcy, dotycząca sytuacji, gdy nie chodzi o karanie osób wchodzących w skład poszczególnych organów i jednostek organizacyjnych aparatu represji, lecz o ich honorowanie, nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnie określonymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Indywidualizacja w zakresie oceny czynów konkretnych osób jest warunkiem koniecznym, gdy konsekwencją ocen jest odpowiedzialność karna. W przypadku natomiast honorowania czyjejś działalności, podstawą do jego odmówienia może być aktywność czy też zatrudnienie w ramach aparatu, którego działalność oceniana jest negatywnie.

Poprzedzająca treść ustawy kombatantkiej wstęp bezpośrednio nawiązuje do treści Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Już we wstępie do konstytucji ustrojodawca wskazując na porządek aksjologiczny, na której oparte są unormowania zawarte w jej przepisach. Wspomina o “gorzkich doświadczeniach z czasów gdy podstawowe wolności i prawa były w

naszej Ojczyźnie łamane”. Podkreśla się też, że Rzeczpospolita Polska “odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia” o swoim losie winna wdzięczność “przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ofiarami”. Wynikająca z tych wartości potrzeba wdzięczności wobec osób walczących o wolność i suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej została w dalszej części konstytucji jeszcze silniej podkreślona przez treść art. 19.

Tak sformułowana treść przepisów konstytucji stanowić może dla ustawodawcy podstawę odniesienia do formułowania ocen wydarzeń z lat 1944 - 1956, do wskazania winnych zbrodni oraz do tworzenia systemu pomocy osobom, które w wyniku działalności na rzecz niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej doznały jakiegokolwiek uszczerbku, lub też były narażone na represje.

Analiza dotychczasowej regulacji art. 1 pkt 3 litera a) kwestionowanej ustawy, wskazuje, że ustawodawca do działań na szkodę Narodu i Państwa Polskiego włączył także nadzór nad tymi działaniami. W wyniku tak dokonanej nowelizacji na gruncie ustawy kombatanckiej wyróżnić można dwie formy działalności represyjnej, stanowiącej przesłankę odmowy przyznania statusu kombatananta: po pierwsze - bezpośrednie stosowanie represji, po drugie - sprawowanie nadzoru nad organami, jednostkami i strukturami bezpośrednio dokonującymi represji. W ramach nadzoru tego rodzaju mieścić się będzie nie tylko nadzór w sensie administracyjno-prawnym, ale i także nadzór polityczny, który stanowił nie tylko formę akceptacji czy stymulacji określonych działań represyjnych ukierunkowanych na realizację celu, którego konsekwencją było stosowanie represji, ale i możliwość stosowania władztwa, nieznanego i niedopuszczalnego w ramach demokratycznego państwa prawnego, będącego jednakże ważnym elementem państwa typu totalitarnego. Przyjęcie takiego toku rozumowania, jeżeli uwzględnić doświadczenia historyczne, jest z normatywnego punktu widzenia uprawnione. W perspektywie zasady sprawiedliwości (słuszności) trudno bowiem różnicować winę bezpośrednich sprawców wyrządzonego zła oraz winę osób, organizacji i organów inspirujących, kierujących czy nadzorujących taką działalność. Argumentację tę uznawały i przyjęły systemy prawne państw demokratycznych wprowadzając w swoich regulacjach karnych obok sprawstwa bezpośredniego także inne formy popełnienia przestępstwa, takie jak podżeganie, pomocnictwo, czy sprawstwo kierownicze. Również polski kodeks karny w art. 18 zawiera definicję sprawstwa kierowniczego. Umieszczone przez ustawodawcę z zakwestionowanym przepisem pojęcie nadzoru, nie pozostaje wprawdzie w bezpośrednim związku z pojęciem sprawstwa kierowniczego w rozumieniu regulacji karnej, jednakże wynika z tej samej interpretacji zasady sprawiedliwości. Dyferencjacja bezpośrednich sprawców i sprawstwo nadzorujących, poprzez odejście od zasady sprawiedliwości, pozostawałaby w rażącej sprzeczności z zasadą równości wobec prawa, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 7/90, stwierdzając, iż: “oderwanie się od zasady sprawiedliwości może w praktyce utrudniać ocenę istnienia bądź nieistnienia zasady równości wobec prawa”. Zresztą stopień czy zakres zawinienia poszczególnych osób - jak to już zostało stwierdzone - mógłby lub może mieć znaczenie np. przy ewentualnej odpowiedzialności karnej. Stopień zaangażowania w działalność aparatu represji nie ma takiego znaczenia przy honorowaniu osób zasługujących na szczególny szacunek, ponieważ gradacja winy czy zaangażowania w działalność tego typu nie jest elementem przesądzającym o przyznaniu lub nie przyznaniu uprawnień kombatanckich.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, kwestionując zaskarżone przepisy ustawy kombatanckiej z 4 marca 1999 r., nie podważa okoliczności, iż wymienione przez ustawodawcę organizacje, stanowiły element “komunistycznego aparatu represji w Polsce”. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ocena charakteru Polskiej Partii

Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (zwłaszcza w latach 1944-56) ma charakter jednoznaczny. Wskazuje na to m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1996 r., w którym stwierdził on, iż do 24 sierpnia 1989 r. "PZPR miała charakter podstawowej struktury państwa totalitarnego" (K. 6/96). Już wcześniej w orzeczeniu z 25 lutego 1992 r. Trybunał charakteryzując podmiotowość PZPR stwierdził: iż "brak odpowiednich przepisów które by uregulowały sytuację PZPR nie był kwestią przeoczenia ustawodawcy, lecz wyrazem poglądu, że (...) partia stoi ponad prawem" (K. 3/91). W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w 1989 r. "trwał odwrót PZPR od totalitarnych metod i praktyk, a partia ta przygotowywała się do przejścia od roli partii kierującej państwem do pozycji partii opozycyjnej" (K. 3/99).

Jednoznacznej, choć pośrednio wyrażonej oceny obu partii jako organizacji znajdujących się na czele struktur państwa totalitarnego, dokonał też z perspektywy czasu sam ustrojodawca, wprowadzając do konstytucji zakaz istnienia partii politycznych odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania komunizmu (art. 13 konstytucji).

W związku z powyższymi stwierdzeniami zauważyć też trzeba, że na mocy kwestionowanych przepisów uprawnienia kombatanckie nie przysługują osobie, która była funkcjonariuszem organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, do których właściwości należał nadzór nad organami aparatu represji jedynie w latach 1944 - 1956, a więc w czasach największego nasilenia terroru stalinowskiego.

Istota zarzutów wnioskodawcy pod adresem przepisu art. 1 pkt 3 litera a) ustawy o zmianie ustawy kombatanckiej sprowadza się do stwierdzenia, iż unormowanie to nie posiada dostatecznej określoności, a przez to pozwala na odmowę przyznania statusu kombatananta także osobom spoza kręgu funkcjonariuszy jednostek PPR i PZPR, faktycznie sprawujących nadzór nad strukturami wykonawczymi aparatu represji. Co za tym idzie - w rozumieniu wnioskodawcy - kwestionowana regulacja poprzez brak jednoznacznego kryterium wprowadza zasadę odpowiedzialności zbiorowej. Jego zdaniem wymogu dostatecznej określoności regulacji ustawowej nie spełnia zawarte w kwestionowanym przepisie pojęcie nadzoru nad instytucjami aparatu represji. Wątpliwości wnioskodawcy budzi również użyte tam pojęcie funkcjonariusza, ze względu na to, że pozwala na zaliczenie do tego grona osób, spełniających jedynie funkcje pomocnicze lub techniczne.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących braku dostatecznej określoności zapisu art. 1 pkt 3 litera a) kwestionowanej ustawy, Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne stwierdzenie, że z powoływanej przez wnioskodawcę zasady określoności nie wynika jednakże skierowany do ustawodawcy nakaz jednostkowego wskazywania desygnatów tych pojęć, których zakres znaczeniowy wskazać można jedynie poprzez egzemplifikację. Również desygnaty pojęć dające się ustalić w odniesieniu do innych regulacji szczegółowych czy schematów struktur organizacyjnych, nie wymagają od ustawodawcy przytaczania tych regulacji bądź schematów, ale jedynie wskazania o które z nich chodzi. W orzeczeniu z 7 czerwca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż zasada demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza posługiwania się w systemie prawa pojęciami odsyłającymi do funkcjonujących w społeczeństwie przekonań i ocen.

W związku ze stosowaniem pojęć nieostrych istotne znaczenie ma to, czy mają one ugruntowaną w świadomości prawnej jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Pojęcia nieostre do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem

podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednocześnie, że rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych poprzez przyjęcie założeń prowadzących do wykładni pozostającej w sprzeczności z konstytucją, nie jest działaniem prawidłowym. Wówczas gdy językowe sformułowanie danego przepisu pozwala na ustalenie takiego jego rozumienia, które pozwoli na ustalenie jego treści w zgodzie z konstytucją, to nie ma konieczności orzekania, iż przepis jest z konstytucją niezgodny. Prawidłowemu zastosowaniu techniki wykładni ustaw prowadzącej do nadania im znaczenia zgodnego z konstytucją należy przyznać pierwszeństwo. Taka wykładnia stanowiąca konsekwencję domniemania konstytucyjności ustawy oraz racjonalności ustawodawcy. Stanowisko takie, wyrażone w wyroku z 5 stycznia 1998 r. (K. 27/98) Trybunał Konstytucyjny potwierdził m.in. w wydanym w pełnym składzie wyroku z 28 kwietnia 1999 r. w sprawie K. 3/99. Orzeczenie o niezgodności z konstytucją ma zatem charakter *ultima ratio* i winno być każdorazowo poprzedzone próbą dokonania prawidłowej wykładni w zgodzie z konstytucją. Dopiero gdy wykładnia taka nie jest możliwa, stwierdzić należy niezgodność z konstytucją danego przepisu prawnego.

W przypadku zakwestionowanego przepisu art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy kombatanckiej możliwe jest dokonanie wykładni zgodnej z konstytucją. Istota zarzutu wnioskodawcy koncentruje się wokół użycia przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych, co w konsekwencji - jego zdaniem - prowadzi do niemożności ustalenia zamkniętego kręgu osób, którym ustawodawca odmawia przywilejów kombatanckich, a tym samym do wprowadzenia zasady odpowiedzialności zbiorowej. Niedookreśloność pojęć, przy pomocy których ma nastąpić identyfikacja podmiotów, o których mowa w kwestionowanym przepisie, nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i treści. Nakłada jednak obowiązek dokonania wykładni tychże pojęć w zgodzie ze standardami zawartymi w ustawie. Ilekroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, iż ma świadomość, że istnieją prawem dopuszczalne możliwości jego określenia w praktyce stosowania prawa oraz, że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tegoż pojęcia.

Niezasadny jest zarzut dotyczący odpowiedzialności zbiorowej. Odmowa przyznania uprawnień kombatanckich lub pozbawienie takich uprawnień nie jest bowiem karaniem, a jedynie odmową nagradzania czy honorowania. Jeżeli osoba ubiegająca się o status kombatanta podejmowała działalność w organach, o których mowa w ustawie i przez to pośrednio lub bezpośrednio legitymowała działania represyjne w latach 1944-1956, to Państwo może uznać te osoby, mimo wcześniejszych zasług, za nie zasługujące na szacunek, honor i przywilej, który należy się kombatantom. Uwzględnić należy tu bowiem okoliczność, że problem dotyczy tzw. okresu stalinowskiego, w którym miało miejsce wyjątkowe nasilenie represji. Faktu tego nie kwestionowały po roku 1956 nawet najwyższe organy PZPR. Trudno byłoby więc o jednoznacznie pozytywną, zasługującą na szacunek ocenę pracy funkcjonariuszy organów PPR i PZPR i ich jednostek organizacyjnych w odniesieniu do tego okresu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K. 3/99 stwierdził, iż: "Przypisanie ustawodawcy demokratycznego państwa prawnego objęcia taką, zdecydowanie pozytywną oceną zatrudnienia w komunistycznym aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa, stanowiących filary państwa totalitarnego i zajmujących się w szczególności inspirowaniem i realizacją totalitarnych metod i praktyk nie miałoby podstaw". Także ustawodawca wyrażał "dezaprobatę dla owych metod i praktyk" (K. 3/99) mimo, że inaczej niż w innych państwach postkomunistycznych, nie ustanowił żadnych prawnych restrykcji w stosunku do tej kategorii osób, a jedynie uznał, że nie zasługują na przywileje związane ze statusem kombatanta. Krąg

tych osób został wyraźnie zawężony: po pierwsze - poprzez wskazania organów, których to dotyczy; po drugie - poprzez czasowe ograniczenie problemu działalności tychże osób do okresu szczególnego nasilenia represji, tj. do okresu 1944-1956. Poza zakresem wyłączenia znaleźli się członkowie PPR i PZPR, którzy nie byli funkcjonariuszami określonych w ustawie organów i jednostek organizacyjnych PZPR i PPR, mimo, że PPR i PZPR, jako takie były istotnym elementem państwa totalitarnego. Ostrożność ustawodawcy w tym zakresie była niewątpliwie konsekwencją uznania, iż w stosunku do tych osób problem legitymizowania ówczesnego systemu, był bardziej złożony. Ustawodawca przyjął więc zasadę, że wszelkie wątpliwości należy tłumaczyć na korzyść osób, których dotyczą. W ten sposób odrzucił zbiorową odpowiedzialność za działania z tego okresu, w ramach których były także działania represyjne.

Znowelizowany art. 21 ust 2 pkt 4 litera d) ustawy kombatanckiej stwierdza, iż uprawnienia kombatanckie nie przysługują osobie, która spełnia łącznie dwie przesłanki. Po pierwsze była funkcjonariuszem organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR. Po wtóre - do właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej tych organów i jednostek organizacyjnych - należał nadzór nad instytucjami aparatu represji, bądź wykonywanymi przez nie zadaniami.

Weryfikacja dostatecznej określoności zapisu kwestionowanego unormowania polegać więc winna na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie można poprzez zastosowanie ustawowych kryteriów wskazać na zamknięty krąg osób spełniających łącznie powyższe przesłanki ustawowe. Z drugiej zaś strony - konieczne jest wykazanie, iż konkretne osoby w sposób jednoznaczny nie spełniają ustawowo określonych przesłanek.

Rozpatrując problem możliwości zaliczenia określonego kręgu osób do kategorii funkcjonariuszy organów, bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR należy stwierdzić, że pojęcie funkcjonariusza należy do szczególnego rodzaju pojęć niedookreślonych, dla których niemożliwe jest ustalenie jednego i zawsze tego samego desygnatu. Pojęcie funkcjonariusza jest w polskim systemie prawa używane wielokrotnie, tak w prawie cywilnym, karnym, jak i administracyjnym. Podkreślenia wymaga fakt, iż w zasadzie w ustawodawstwie polskim nie definiuje się pojęcia funkcjonariusza uznając, iż wyznaczenie kręgów desygnatów tego pojęcia możliwe jest jedynie poprzez egzemplifikację. Formułowanie definicji opisowej, także w odniesieniu do pojęcia funkcjonariusza organów PPR i PZPR i ich jednostek organizacyjnych, może - wbrew oczekiwaniom - prowadzić do nieostrego zakreślenia obszaru znaczeniowego tegoż pojęcia. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być sytuacja, gdzie rodzić się będą wątpliwości co do tego jaki w rzeczywistości krąg osób obejmuje. Niezależnie od tego, sformułowanie ustawowej definicji rodzić może niebezpieczeństwo, zarówno zbyt szerokiego jak i zbyt wąskiego jego ujęcia, albo w jakimś sensie zbyt szerokiego, w innym zaś zbyt wąskiego.

Okoliczność, że ustawodawca nie podaje definicji opisowej jakiegoś pojęcia nie oznacza, że nie jest możliwe wskazanie obszarów znaczeniowych, temu pojęciu wyłącznie właściwych. Istotne jest przede wszystkim to, że pojęcie funkcjonariusza pozostaje zawsze w nierozzerwalnym związku z instytucją, bądź strukturą w ramach której i na rzecz której funkcjonariusz działa. Z jednostki organizacyjnej czy też organu, z którym jest związany, funkcjonariusz czerpie upoważnienie i umocowanie do podejmowanych przez siebie działań. Można w związku z tym mówić o swoistej identyfikacji tychże działań z celami organizacji na rzecz której działa. Poszczególne działania funkcjonariusza pozostające w związku z wykonywaną przez niego funkcją i wywierają skutki dla jednostki organizacyjnej z którą jest związany. Działalność samej jednostki organizacyjnej jest w praktyce uzewnętrzniana przez jej organy i funkcjonariuszy. Funkcjonariusz zatem zapewnia organizacji (organowi)

możliwość działania poprzez realizację właściwych dla niej zadań merytorycznych. Status funkcjonariusza jest ściśle związany z realizowaniem merytorycznych zadań jednostki organizacyjnej (organu), a przez to podstawowych ich celów. Wnosząc *a contrario*, nie może być funkcjonariuszem osoba, która bezpośrednio nie realizuje merytorycznych celów jednostki organizacyjnej. Do kategorii funkcjonariuszy nie można więc zaliczyć osób spełniających niemerytoryczne funkcje pomocnicze i usługowe (np. sprzątaczkę, ogrodnik itd.) czy techniczne (np. mechanik samochodowy), ponieważ działalność taka pozostaje poza sferą działań związanych z bezpośrednią realizacją merytorycznych celów danej jednostki organizacyjnej. Zakresu działalności tego rodzaju nie można jednak interpretować zawężająco. O tym czy jakieś działania są działaniami merytorycznymi czy też wykonywaniem zadań niemerytorycznych o charakterze pomocniczym i technicznym, przesądza nie forma ich realizacji lecz rzeczywisty ich charakter.

Drugim pojęciem kwestionowanym przez wnioskodawcę, jako niespełniającym wymogu dostatecznej określoności, jest pojęcie nadzoru. Chodzi o nadzór sprawowany przez organy i inne jednostki PPR lub PZPR nad instytucjami komunistycznego aparatu represji i wykonywanymi przez nie zadaniami. Odwoływanie się w tym zakresie do normatywnych definicji nadzoru lub definicji wypracowanych przez doktrynę w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego nie jest uprawnione. Zwrócić bowiem należy uwagę, że status prawny PPR i PZPR nie był normatywnie określony. Nie mógł więc być także określony normatywny zakres nadzoru. Chodzi tu bowiem o nadzór faktyczny nad organami państwa. W takim stanie rzeczy stosowanie miary demokratycznego państwa prawnego do relacji w ramach systemu totalitarnego byłoby oczywistym nieporozumieniem. Treść pojęcia nadzoru, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, winna być analizowana w dwóch aspektach, po pierwsze - przez pryzmat charakteru podmiotów sprawujących nadzór oraz podmiotów nadzorowanych, po wtóre zaś - *ratio legis* omawianego unormowania.

Jak wynika z treści kwestionowanego przepisu, nadzór nad instytucjami aparatu represji oraz wykonywanymi przez nie zadaniami należał do organów, bądź jednostek organizacyjnych PPR a następnie PZPR. Aktualnie nie kwestionuje się okoliczności - na co zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny - że organizacje, o których mowa w kwestionowanym przepisie, zajmowały pozycję pozwalającą na pełną kontrolę, a nawet zastępowanie struktur aparatu państwowego. Zagadnienie to poruszył Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 5 listopada 1996 r. (K. 6/96), stwierdzając, iż "PZPR miała charakter podstawowej struktury państwa totalitarnego".

Kontrola nad strukturami państwa, w tym również nad strukturami aparatu bezpieczeństwa państwowego, w rzeczywistości oznaczała, nieznaną w demokratycznym państwie prawa, podporządkowanie tychże struktur aparatowi partyjnemu. Możliwe było przez to stworzenie i wprowadzenie w życie koncepcji kierowniczej (przewodniej) roli partii. Koncepcja ta z czasem urosła do roli "zasady zasad" ówczesnego ustroju. Do roku 1976 zasada ta traktowana była jako na tyle oczywista, że nie uznawano potrzeby jej konstytucjonalizacji. Dopiero w roku 1976, a więc w kilkanaście lat po okresie największych represji przypadających na lata 1944-1956, zasadę tę podniesiono do rangi zasady konstytucyjnej. Fakt ten należałoby traktować nie tyle jako umocnienie pozycji tejże organizacji, co normatywne zabezpieczenie jej, po okresie kiedy była ona na tyle oczywista, że nie wymagała prawych zabezpieczeń.

Nie wdając się w głębszą analizę koncepcji kierowniczej roli partii, stwierdzić trzeba, iż do jej istoty należało polityczne ukierunkowanie i wykorzystanie instytucji i organów państwa w tych dziedzinach, w których było to niezbędne dla realizacji celów partii rządzącej. Oznaczało to m.in. podporządkowanie kierownictwu aparatu partyjnego prawie wszystkich

dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, a w szczególności sfery obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Realizowana koncepcja kierowniczej roli partii posiadała bardzo szeroki zakres znaczeniowy i pochłaniała w całości każde, nawet najszersze, pojęcie nadzoru. Żadna bowiem z wypracowanych przez doktrynę definicji nadzoru nie zakłada możliwości instrumentalnego wykorzystania nadzorowanych jednostek do realizacji własnych celów sprawującego nadzór. Możliwość taką dopuszczała natomiast koncepcja kierowniczej roli partii. W tym też aspekcie do kontroli partii nad strukturami bezpieczeństwa publicznego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 28 kwietnia 1999 r., stwierdzając iż aparat bezpieczeństwa stanowił "instrument służący PZPR" (K. 3/99).

Stąd też przyjęcie definicji określających istotę nadzoru w relacji między organami państwa w ramach demokratycznego państwa prawnego uznać należy za nietrafne. Można je bowiem analizować w perspektywie państwa prawnego, gdzie wszelkie środki oddziaływań nadzorczych posiadają normatywne zabezpieczenia. Tym bardziej dotyczy to zabezpieczeń przed nieprawnymi czy pozaprawnymi oddziaływaniami organizacji nie będących organami państwa. W przyjętych współcześnie koncepcjach państwa prawnego nie ma miejsca dla działań organów państwa, a tym bardziej organizacji politycznych, które nie zostałyby wyposażone ustawowo w prawne środki stosowania władztwa państwowego.

Istotnym kryterium opisanym w art. 1 pkt 3 litera b) jest przyporządkowanie nadzoru nad instytucjami aparatu represji, bądź wykonywanymi przez nie zadaniami, właściwości konkretnych organów bądź jednostek organizacyjnych PPR i PZPR. Właściwość ta została przez ustawodawcę określona w płaszczyźnie właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej. Wskazując na zasady właściwości rzeczowej i terenowej organów PPR i PZPR, ustawodawca spełnia wymóg dostatecznej określoności. Obowiązkiem ustawodawcy koniecznym do zachowania zasady określoności nie jest bowiem przytaczanie schematów struktur organizacyjnych organizacji, a jedynie wskazanie o które z nich chodzi. Ten wymóg ustawodawca spełnił, wskazując, że przyjęte rozwiązanie prawne dotyczy funkcjonariuszy organów bądź jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, posiadających określony zasięg terytorialny. Nie ulega więc wątpliwości, że nie można mówić o zasięgu terytorialnym w odniesieniu do organów bądź jednostek organizacyjnych, działających np. w zakładzie pracy. Bez względu na to czy organ lub jednostka organizacyjna PPR i PZPR miała określony zasięg terytorialny czy też nie, uprawnienia kombatanckie nie przysługują tym funkcjonariuszom organów i jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, które działały: a) w strukturach Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, a także nadzorujących je komórkach zwierzchnich związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej; b) w jednostkach organizacyjnych związanych ze stosowaniem represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (organy prokuratury i prokuratury wojskowej, sądownictwo powszechne lub wojskowe, służba więzienna); c) w aparacie bezpieczeństwa publicznego poza strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej. Oznacza to m.in., że uprawnień takich nie może nabyć np. osoba, która w okresie tym była funkcjonariuszem organów i jednostek organizacyjnych PPR i PZPR w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego itd. Jest to konsekwencją nie tyle treści art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d), co następstwem rozwiązań przyjętych w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - c). Niemożność nabycia uprawnień kombatanckich w tych przypadkach wynika z faktu pełnienia służby lub funkcji albo zatrudnienia w tego rodzaju jednostkach organizacyjnych. Z tej też racji wyłączenie w zakresie możliwości nabycia uprawnień

kombatanckich dotyczy nie tylko funkcjonariuszy organów i jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, lecz także szeregowych członków tychże partii oraz innych osób w jednostkach tych zatrudnionych.

Niewątpliwie przepis art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d) dotyczy funkcjonariuszy organów i jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, których zasięg działania obejmował poszczególne jednostki podziału terytorialnego. Jednakże także w tym przypadku ustawodawca dokonuje ograniczenia, które związane jest z terytorialnym zakresem działania, zadaniami oraz strukturą organizacyjną instytucji o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - c). W związku z tym, że nie działały one na podstawowym szczeblu podziału terytorialnego (gminy, gromady), kwestionowany przepis dotyczy jedynie tych funkcjonariuszy organów PPR i PZPR oraz ich jednostek organizacyjnych, których zakres działania obejmował obszar jednostek podziału terytorialnego na szczeblu którego instytucje wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - c) ustawy kombatanckiej posiadały swoje struktury organizacyjne (odpowiednie organy). W zależności od rodzaju tych jednostek oraz zasięgu ich formalnych struktur terytorialnych a więc okoliczności na jakim szczeblu podziału terytorialnego kraju one działały uzależnione jest to, czy konkretny organ lub jednostka organizacyjna PPR i PZPR taki nadzór sprawowały, czy też takiej możliwości nie miały. W rzeczywistości wyłączenie przewidziane w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. d) może dotyczyć tych funkcjonariuszy organów i jednostek organizacyjnych, które zakresem swoich oddziaływań nadzorczych obejmowały co najmniej obszar powiatu.

Istotnym - w kontekście analizowanej sprawy - jest pytanie o to, jakiej grupy funkcjonariuszy dotyczy kwestionowany przepis. Zasadne w tym względzie wydaje się wyróżnienie tych funkcjonariuszy PPR i PZPR, którzy wchodzili w skład organów PPR i PZPR oraz tych, którzy byli zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych tychże partii. Nie ulega wątpliwości, że ilekroć ustawodawca mówi o organach PPR i PZPR, to rzecz dotyczy organów statutowych tychże partii. Natomiast jednostkami organizacyjnymi tychże partii były jednostki organizacyjne realizujące merytoryczne zadania, a przez to stanowiące aparat wykonawczy i pomocniczy służący realizowaniu zadań partii i statutowych organów partii. O ile w przypadku osób wchodzących w skład organów partii funkcjonariusz partii musiał być zawsze członkiem PPR lub PZPR, to w przypadku jednostek organizacyjnych PPR i PZPR (aparatu wykonawczego) funkcjonariuszem aparatu partyjnego, przynajmniej teoretycznie, mogły być także osoby nie będące członkami partii.

Przepisy prawne ustawy kombatanckiej ujmowane całościowo, pozwalają określić krąg osób będących funkcjonariuszami jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, których dotyczy kwestionowany przepis. W świetle bowiem art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy kombatanckiej problem ten dotyczy tych funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, a więc komórek organizacyjnych aparatu wykonawczego (pomocniczego), do których właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej - należał nadzór nad instytucjami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - c). Oznacza to, że nie dotyczy on funkcjonariuszy komórek organizacyjnych aparatu pomocniczo-wykonawczego (jednostek organizacyjnych PPR i PZPR) realizujących zadania merytoryczne, które takiej właściwości rzeczowej nie posiadały. W takim stanie rzeczy nie dotyczy on np. lektorów, którzy wprawdzie mieli możliwość kształtowania opinii ukierunkowanej na merytoryczne cele PPR i PZPR, jednakże z ich działalnością nie było związane wykonywanie nadzoru. Nie posiadali bowiem, przynajmniej formalnie, możliwości realizowania związanego z nadzorem władztwa. Kwestionowany przepis siłą rzeczy nie dotyczy także tych osób, które nie realizowały zadań merytorycznych, a jedynie

zadania techniczne (kierowcy, sprzątaczkę itd.). Wyłączenie tej grupy osób jest związane z okolicznością, że osoby te nie realizowały funkcji nadzorczych. Stąd też, o ile w przypadkach określonych w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - c) uprawnienia kombatanckie nie przysługują wszystkim osobom zatrudnionym w jakimkolwiek charakterze w wymienionych tam jednostkach, to w przypadku art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d) rozróżnienie takie jest konsekwencją użycia przez ustawodawcę pojęcia funkcjonariusza organu lub jednostki organizacyjnej PPR i PZPR oraz powiązanie działalności tychże funkcjonariuszy z nadzorem tychże organów i jednostek organizacyjnych nad instytucjami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - c). Jednakże fakt bycia kierowcą czy np. mechanikiem wykonującym zadania o charakterze obsługowym nie przesądza bezwzględnie o wyłączeniu konsekwencji przewidzianych w art. 21 ust. 2, albowiem konieczne jest spełnienie warunku, że tego rodzaju działalność techniczna czy obsługowa nie jest działalnością merytoryczną.

Nie ulega też wątpliwości, że przewidziane w kwestionowanym przepisie wyłączenie w zakresie nabywania uprawnień kombatanckich dotyczy tych funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, którzy nie będąc członkami PPR i PZPR - o ile takie sytuacje miały miejsce - byli funkcjonariuszami jednostek organizacyjnych PPR i PZPR do których właściwości - terenowej i centralnej - należał nadzór nad instytucjami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - c). Możliwość bycia funkcjonariuszem jednostki organizacyjnej PPR i PZPR, w tym też jednostek wymienionych w wprowadzonym kwestionowaną nowelizacją art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d) nie jest automatycznie powiązana z członkostwem partii, chociaż z pewnością w zdecydowanej większości funkcjonariusze ci członkami PPR i PZPR byli.

Odrębnego potraktowania wymaga ta grupa funkcjonariuszy PPR i PZPR, która wchodziła w skład statutowych organów partii. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowany przepis zakresem swoim obejmuje wszystkich funkcjonariuszy wchodzących w skład stale działających na danym szczeblu podziału administracyjnego oraz na szczeblu centralnym statutowych organów PPR i PZPR. Biorąc pod uwagę możliwość realnego wykonywania funkcji nadzorczych i związanego z tym władztwa, jedyne wyłączenie w tym zakresie dotyczyć może delegatów na regionalne i centralne zjazdy partii. Nie ma natomiast podstaw do wyłączenia innych funkcjonariuszy wchodzących w skład statutowych organów tychże partii, bez względu na to czy chodzi o organy jednoosobowe czy też organy kolegalne. Skoro bowiem przepis dotyczy funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, wykonujących merytoryczne zadania organów statutowych tychże partii, to tym bardziej uprawnione jest objęcie zakresem jego obowiązywania funkcjonariuszy organów, które zakres tych zadań merytorycznych określały i w związku z tym musiały ponosić polityczną a w konsekwencji i prawną odpowiedzialność za ich realizację.

Nie można rozdzielać działalności funkcjonariuszy organów PZPR i PPR oraz organów, w ramach których działali. Organy kolegalne działać mogą zarówno jako całość (organ), jak i przez swoich członków (funkcjonariuszy). Działania w tym ostatnim przypadku należy traktować jako działania tychże organów. Nie wydaje się, aby w warunkach państwa totalitarnego można byłoby indywidualną odpowiedzialność eliminować przez fakt uczestnictwa w pracy organu kolegalnego. Sam fakt dobrowolnego uczestnictwa w pracy organu kolegalnego oznacza przynajmniej godzenie się na konsekwencje związane z działalnością takiego organu, niezależnie od tego czy organ ten działał kolegalnie czy też przez konkretne osoby. Nie można mówić o odpowiedzialności zbiorowej w sytuacji, gdy w rzeczywistości uprawnień nie pozbawia się szeregowych członków PPR i PZPR.

Biorąc pod uwagę powyższy tok rozumowania stwierdzić należy, iż rozwiązanie prawne przyjęte w kwestionowanym przepisie art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy kombatanczej daje możliwość określenia czy konkretna osoba (strona postępowania przed Urzędem do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych) była funkcjonariuszem organów albo jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, do których właściwości należał nadzór nad instytucjami i strukturami aparatu represji, bądź nad zadaniami związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te pozwalają również na jednoznacznie negatywną eliminację danej osoby jako funkcjonariusza określonych struktur partyjnych. Spełniają zatem minimum, konieczne dla zachowania zasady dostatecznej określoności.

Dopuszczalność kwestionowanego rozwiązania prawnego nie budzi wątpliwości, zarówno z punktu widzenia zachowania wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego wymogu zachowania dostatecznej określoności przepisów prawa (art. 2 konstytucji) jak i konstytucyjnej zasady równości (art. 32 konstytucji). Zasada równości wobec prawa nie oznacza bowiem konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i jednakowych obowiązków. To, że poszczególne kategorie podmiotów powinny być równo traktowane oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną powinny być traktowane według jednakowej miary, bez faworyzowania lub dyskryminowania któregośkolwiek z nich. Istotnym elementem zrównania sytuacji prawnej określonych grup podmiotów jest więc zawsze zbliżona sytuacja faktyczna, przesądzająca o występowaniu owej cechy istotnej. Nieuwzględnienie tego typu okoliczności prowadziłoby w rzeczywistości do faworyzowania tej grupy podmiotów, która ze względu na brak cechy istotnej, niezbędnej do zastosowania przywilejów kombatanczych, traktowana byłaby na równi z tą grupą, która taką cechę posiada.

Nie ulega wątpliwości - na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny - że wprowadzenie zróżnicowania musi: po pierwsze - mieć charakter racjonalnie uzasadniony (*K. 10/96*); po drugie - nie wolno dokonywać go według dowolnie ustalonego kryterium (*K. 3/94*); po trzecie - musi istnieć związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*K. 4/95*). Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na "związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione" (*K. 10/96, K. 17/95*).

2. Istota drugiej wątpliwości Prezydenta RP, dotyczącej art. 1 pkt 3 litera b) ustawy z 4 marca 1999 r. nowelizującego art. 21 ust. 3 ustawy kombatanczej sprowadza się do dwóch zarzutów. Zdaniem wnioskodawcy uchylenie pkt 2 w art. 21 ust. 3 wprowadza zasadę odpowiedzialności zbiorowej, wyrażającej się w pozbawieniu byłych pracowników Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, którzy otrzymali na mocy dotychczas obowiązujących przepisów status kombatanta i związane z nim uprawnienia, możliwości udowodnienia, że podczas pełnienia służby lub funkcji w wymienionych wyżej organach, nie stosowały wobec kogokolwiek jakichkolwiek represji i nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Według wnioskodawcy następstwem uchylenia w art. 21 ust. 3 punktu 2 będzie niemożność zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o nie przyznaniu tym osobom uprawnień kombatanczych. Tym samym, byłby to - w rozumieniu wnioskodawcy - powrót do stosowania zasady odpowiedzialności zbiorowej w stosunku do tych osób. W związku z

tym dopatrył się naruszenia art. 32 konstytucji zapewniającego równość wszystkich wobec prawa oraz prawa do równego traktowania przez organy władzy publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że dla ustalenia zgodności z konstytucją przepisu art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 4 marca 1999 r. nowelizującego art. 21 ust. 3 ustawy kombatanckiej ważne znaczenie ma ustalenie zasad orzekania o uprawnieniach kombatanckich. Określa je ustawa kombatancka z 1991 r. w rozdziale 5, w którym uregulowane zostały warunki niezbędne do uzyskania statusu kombatanta i związanych z tym uprawnień. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy kombatanckiej uprawnienia kombatanckie przysługują osobie, która spełni trzy podstawowe wymagania. Po pierwsze - uzyska decyzję właściwych organów potwierdzającą jego działalność kombatancką (tj. działalność wymienioną enumeratywnie w art. 1 ust. 2, art. 2 i art. 4 ustawy), po drugie - posiada obywatelstwo polskie lub posiadała je w okresie działalności kombatanckiej bądź w okresie podlegania represjom, po trzecie - nie zachodzi żadna z wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy przesłanek wyłączających możliwość nabycia uprawnień kombatanckich.

Dwie pierwsze z wymienionych przesłanek mają charakter pozytywny. Od ich istnienia zależy uzyskanie decyzji przyznającej uprawnienia kombatanckie. Sytuacje uprawniające do korzystania z uprawnień kombatanckich zostały zdefiniowane w przepisach ustawy i nie budzą zastrzeżeń. Przesłanka trzecia jest natomiast przesłanką negatywną, co oznacza, iż w przypadku jej zaistnienia osoby zainteresowane nie mogą uzyskać pozytywnej decyzji przyznającej uprawnienia kombatanckie.

Art. 21 ust. 3 ustawy kombatanckiej, wprowadzony w następstwie nowelizacji tejże ustawy w 1997 r., określał kategorie osób, które mimo pełnienia przez nie funkcji bądź zatrudnienia w komunistycznym aparacie bezpieczeństwa publicznego, a więc w strukturach związanych ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP - mogą przedstawić dowody stwierdzające okoliczność, iż ich działalność w tychże strukturach nie była związana ze stosowaniem represji, lecz skierowane zostały do nich przez organizacje niepodległościowe. Prowadzi to do tego, że osoby przedkładające dowody, o których mowa w tym przepisie, nie zostają automatycznie wyłączone od możliwości uzyskania uprawnień kombatanckich.

Zaskarżony przepis art. 1 pkt 3 litera b) ustawy o zmianie ustawy kombatanckiej odbiera osobom pełniącym w organach i strukturach aparatu represji funkcje nie związane ze stosowaniem represji możliwość złożenia dowodów dających podstawę do odstąpienia od ich wyłączenia w zakresie dotyczącym uzyskania uprawnień kombatanckich. Na gruncie znowelizowanej ustawy możliwość przedłożenia takich dowodów przysługuje wyłącznie grupie osób, które zostały skierowane do służb i organów aparatu represji przez organizacje niepodległościowe lub przez te organizacje zwerbowanych w celu udzielenia im pomocy.

Fakt, że ustawodawca uznał, iż nie ma potrzeby udowadniania okoliczności, o których mowa w skreślonym art. 21 ust. 3 pkt 2 wynika z tego, że krąg osób spełniających kryteria wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) jest określony precyzyjnie, ponieważ w przypadkach tych chodzi o osoby, które będąc zatrudnione albo pełniąc służbę lub funkcję w wymienionych w tych przepisach strukturach, jednostkach organizacyjnych i stanowiskach już ze względu na charakter tych struktur oraz związanego z nimi zatrudnienia, funkcji lub służby, włączone były pośrednio lub bezpośrednio w realizowanie celów i zadań, które w świetle ustawy stanowią podstawę do wyłączenia ich z kręgu osób kwalifikujących się do nadania im uprawnień kombatanckich. Zakres i charakter tego uczestnictwa nie ma znaczenia prawnego przy nadawaniu uprawnień kombatanckich. Pozostawienie uchylonego w wyniku nowelizacji art. 21 ust. 3 pkt 2

stwarzałoby możliwość naruszenia lub zakwestionowania zasady wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - b), co w efekcie oznaczać mogłoby wewnętrzną sprzeczność czy też niespójność w ramach tej samej ustawy. Natura struktur, jednostek organizacyjnych i stanowisk, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - b), była tego rodzaju, że przesądzała o negatywnej ocenie każdej formy zatrudnienia i uczestnictwa. W najlepszym bowiem przypadku można było mówić o biernym uczestnictwie w realizowaniu negatywnie ocenionych zadań lub milczącym akceptowaniu takiej działalności. Ustawodawca kształtując treść art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) - b) dokonał takiego określenia struktur organizacyjnych, przyjmując za podstawę ich identyfikacji kryterium przedmiotowe (stosowanie represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP), z którego wynika, że wszystkie osoby, które były w nich zatrudnione, pełniły służbę lub funkcję, podlegają wyłączeniu. W art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) mówi się bowiem nie o osobach stosujących represje, lecz o strukturach, jednostkach lub stanowiskach związanych ze stosowaniem represji. Tak też problem ten ujęty został w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 16 listopada 1994 r. w sprawie zasadniczych działań aparatu bezpieczeństwa państwowego w latach 1944 - 1956, w którym podkreśla się, że: "Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że struktury Urzędu Bezpieczeństwa, Informacji Wojskowej, prokuratury wojskowej i sądownictwa wojskowego, które w latach 1944 - 1956 (MP Nr 62, poz. 544) były przeznaczone do zwalczania organizacji i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Polski, są odpowiedzialne za cierpienia i śmierć wielu tysięcy obywateli polskich. Sejm potępia zbrodniczą działalność tych instytucji". A więc i w tym przypadku wyraźnie mówi się nie o osobach zwalczających organizacje i osoby działające na rzecz niepodległości i suwerenności Polski, lecz o strukturach czy jednostkach organizacyjnych. W tym kierunku zmierza także uchwała Sądu Najwyższego z 28 maja 1992 r. (*III AZP 5/92*), w której stwierdza się, że: "*Ratio legis* art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) polega na uniemożliwieniu uzyskania przywilejów kombatanckich przez osoby, które przez sam fakt zatrudnienia w aparacie bezpieczeństwa publicznego były odpowiedzialne za stosowanie represji okresu powojennego". Pojęcia struktur, jednostek i stanowisk o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) nie można poddawać wykładni rozszerzającej. W tej materii TK wypowiedział się jednoznacznie już w orzeczeniu w sprawie K. 15/93, gdzie uznał, że taka praktyka byłaby niezgodna z zasadą równości. Po wydaniu powyższego orzeczenia treść art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Wątpliwości takich nie powinien budzić także art. 21 ust. 2 pkt 4 litera b), który zakres wyłączeń określa ściśle. Dotyczy on bowiem osób, które były zatrudnione, pełniły służbę lub funkcję w jednostkach organizacyjnych lub stanowiskach związanych ze stosowaniem represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej: w organach prokuratury i prokuratury wojskowej, w sądownictwie powszechnym lub wojskowym, w służbie więziennej. Wynika bowiem z niego jednoznacznie, że nie dotyczy on organów prokuratury, sądów i służby więziennej (a więc sędziów, prokuratorów itd. oraz innych osób w nich zatrudnionych) w ogóle (tylko z tej racji, że zawód ten wykonywali w latach 1944-1956, niezależnie od charakteru ich pracy), lecz wyodrębnionych w tych organach jednostek organizacyjnych i stanowisk związanych ze stosowaniem represji. Zresztą jego treść w przeciwieństwie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) nie była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W art. 21 ust. 2 pkt 4 litera b) przyjęta została taka sama zasada dotycząca wyłączeń jak w art. 21 ust. 2 pkt. 4 litera a). Taka ścisła wykładnia w zgodzie z wyrokiem TK w sprawie K. 15/93, pozwala także w niniejszej sprawie wskazać, że

współpraca z organami represji nastawiona na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to, o jakie stanowiska, i jaki charakter zatrudnienia w tych strukturach i jednostkach organizacyjnych chodzi. Przy takim rozumieniu art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) zakres wyłączeń jest jasny. Stąd też krąg osób objętych zakresem art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) - co wyraźnie zostało stwierdzone we wspomnianej uchwale SN (AZP 5/92) w odniesieniu do osób wymienionych w pkt. 4 lit. a), których uchwała dotyczyła - nie może być sprowadzony tylko do funkcjonariuszy, lecz dotyczy wszystkich osób związanych z tymi strukturami, jednostkami organizacyjnymi i stanowiskami, bez względu na to jaki charakter miało zatrudnienie. W praktyce stosowania tychże przepisów kwestionowane może być jedynie wadliwe przypisanie funkcji służby lub zatrudnienia konkretnej osoby, połączone np. z uznaniem przez organ właściwy w sprawach kombatanckich, że pracowała w strukturach, jednostkach organizacyjnych lub na stanowisku związanym ze stosowaniem w/w represji, gdy w rzeczywistości tak nie było. W takim stanie rzeczy osoba ubiegająca się o status kombatanta ma prawo i możliwość skutecznego kwestionowania decyzji i orzeczeń NSA.

Zakres podmiotowy art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) różni się więc od zakresu podmiotowego art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d) tym, że w pierwszym przypadku chodzi o wszystkie osoby pełniące funkcję, służbę lub zatrudnienie w wymienionych tam strukturach, jednostkach organizacyjnych i stanowiskach, natomiast w drugim przypadku - o funkcjonariuszy organów lub jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, do których właściwości należał nadzór nad strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej. Takie rozróżnienie w konsekwencji oznacza, że podstawą identyfikacji osób wskazanych w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) jest jakakolwiek działalność w tych strukturach, natomiast w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera d) - wykonywanie nadzoru (władztwa związanego z nadzorem) przez funkcjonariuszy organów i jednostek tam wymienionych. Biorąc pod uwagę różną cechę istotną decydującą o zakwalifikowaniu do pierwszej (każde zatrudnienie, funkcja lub służba) lub drugiej (działalność w charakterze funkcjonariusza) grupy osób, nie można mówić o naruszeniu w tym przypadku zasady równości.

Osobną kwestią jest jednak sytuacja prawna osób, które uzyskały dotychczas potwierdzenie swoich uprawnień kombatanckich w wyniku zastosowania procedury określonej w art. 21 ust. 3 pkt 2. Osoby te również po wejściu w życie nowelizacji eliminującej procedurę określoną w tym przepisie, uprawnień tych nie tracą. Przyjąć należy bowiem, że Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych a także Naczelny Sąd Administracyjny, stosując art. 21 ust. 3 pkt 2, uchylony w następstwie nowelizacji ustawy, w rzeczywistości nie mogli nie brać pod uwagę brzmienia art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b). Inne potraktowanie problemu tychże osób dawało podstawę do weryfikacji decyzji przy zastosowaniu przewidzianych prawem środków wzruszania decyzji administracyjnych. W związku z tym nie ma podstaw do kwestionowania tych decyzji i orzeczeń, które orzekały o zachowaniu uprawnień kombatanckich z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2, ponieważ w rzeczywistości treść tego przepisu o uprawnieniach tych nie przesądzała w oderwaniu od art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b). W takim stanie rzeczy osoby, które uzyskały uprawnienia na podstawie dotychczasowych przepisów, w tych przypadkach zachowują te uprawnienia, co uzasadnione jest też zasadą ochrony praw nabytych. Twierdzenie to odnosi się do ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2. Oznacza to, że jeżeli taka decyzja stała się ostateczna, to nawet jeżeli zostałyby po wejściu

w życie ustawy zaskarżona do NSA, to i tak NSA będzie kontrolował jej zgodność z prawem obowiązującym w momencie jej wydania.

Sprawy w toku, z tej racji, że ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, które wprowadzałyby inne rozwiązanie niż to, jakie wynika z obowiązujących zasad ogólnego postępowania administracyjnego, podlegają umorzeniu, albowiem jeżeli ustawa nie stanowi inaczej decyzje administracyjne podejmuje się na podstawie stanu prawnego obowiązującego w momencie podejmowania decyzji.

W tym kontekście istotne znaczenie ma ustosunkowanie się do treści art. 25 ust. 2 ustawy. Przepis art. 25 ust. 2 pkt 1 litera a), który stwierdza, że pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 z zastrzeżeniem art. 21 ust. 3, należałoby rozumieć w ten sposób, że odnosi się on, niezależnie od osób, o których mowa w zachowanym pkt. 1, także do osób wymienionych w uchylonym punkcie 2, które przed nowelizacją łącznie tworzyły ust. 3 w art. 21 ustawy. Taka interpretacja jest konsekwencją przyjęcia przedstawionego wyżej rozumowania. Doprowadziło ono do wniosku, że zachowują moc te indywidualne rozstrzygnięcia (decyzje, orzeczenia), które wydane zostały z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2. Biorąc pod uwagę sam charakter postępowań, które były konsekwencją treści art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2, nie ma podstaw do kwestionowania orzeczeń i decyzji wydanych w obu sytuacjach. Poza tym jeżeli uznać, że decyzje te musiały być wydane z uwzględnieniem art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b), to inne rozwiązanie prowadziłyby do budzącego wątpliwości, w kontekście całokształtu przepisów ustawy, stanu polegającego na pozbawieniu uprawnień kombatanckich osób, które je uzyskały. W takim stanie rzeczy - przy przyjęciu powyższego założenia wynikającego z systemowej wykładni przepisów ustawy - nie można wyprowadzić wniosku o nierówności sytuacji prawnej osób, które uzyskały uprawnienia z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2 oraz tych osób, które po uchyleniu tegoż przepisu, możliwości takiej nie będą miały, ponieważ w obu przypadkach nie jest możliwe pominięcie treści art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b), która także przed uchyleniem art. 21 ust. 3 pkt 2 wpływała na treść decyzji i orzeczeń wydanych z uwzględnieniem art. 21 ust. 3 pkt 2.

Ze względu na to, że art. 21 ust. 3 pkt 2 został uchylony i po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustawę kombatancką nie będzie już podstaw do rozróżnienia ustępu 3 na pkt 1 i 2, ustawodawca w art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a) posłużył się określeniem art. 21 ust. 3. Art. 21 ust. 3 w kształcie nadanym mu przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 4 marca 1999 r. (a więc bez pkt. 2) odnosi się do stanów prawnych przyszłych, ukształtowanych po wejściu w życie tejże ustawy. Natomiast, biorąc pod uwagę decyzje administracyjne i orzeczenia NSA, podjęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, art. 21 ust. 3 należałoby rozumieć jako obejmujący zarówno sytuacje określone w pkt. 1 jak i 2. Przyjęta w niniejszym orzeczeniu teza oraz związane z nią uzasadnienie oznaczają, że w tym konkretnym przypadku nie istnieje problem utraty praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym orzeczeniu podtrzymuje tok myślenia i stanowisko wyrażone w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. w sprawie K. 15/93, który przyjął m.in., że kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia tych, którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych, jest trafne.

W kontekście takiego unormowania stwierdzić należy, że ustawodawca utrzymując w mocy art. 21 ust. 3 pkt 1, zastosował - znajdujący uzasadnienie prawne i aksjologiczne - przywilej w stosunku do osób które narażały swoje życie i zdrowie, działając wprawdzie w strukturach "komunistycznego aparatu represji", jednakże aktywność ich ukierunkowana była na pomoc organizacjom niepodległościowym, dążącym do odzyskania suwerenności

przez Rzeczpospolitą Polską. Nie naruszył przy tym zasady równości, o której mowa w art. 32 konstytucji. Już we wstępie do ustawy o kombatanckiej stwierdza się, że "...Sejm RP uznaje szczególne zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość ojczyzny, nie szczędząc życia i zdrowia (...) w podziemnych organizacjach niepodległościowych i działalności cywilnej – z narażeniem na represje". Zastosowanie takiego wyłączenia niewątpliwie odpowiada "duchowi" ustawy, a także odczuciom tych osób, które współpracując z organizacjami niepodległościowymi, pracowały w służbach aparatu represji. Chodzi bowiem o osoby, które udowodnią, że w rzeczywistości realizowały cele skrajnie odmienne.

Osoby, które będąc wewnątrz aparatu represji współpracowały jednocześnie z organizacjami działającymi na rzecz niepodległości i suwerenności, a przez to działały na rzecz wartości dla aparatu represji obcych, nie mogą być identycznie traktowane jak osoby pełniące służbę, funkcję lub zatrudnione w strukturach aparatu represji (choćby nawet na stanowiskach pomocniczych) nie podejmujące takich działań lub zachowujące się biernie. Uprzywilejowanie osób wymienionych w art. 21 ust. 3 pkt 1 wiąże się z tym, że w ich przypadku mamy niewątpliwie do czynienia z pewną formą walki, charakteryzującą się stałym pozostawaniem w stanie narażenia na represje. Taki stan narażenia na represje w związku z działalnością w (bądź dla) niepodległościowych organizacji podziemnych stanowi formę szczególnej zasługi dla Polski.

Konieczne jest zatem odróżnienie sytuacji prawnej osób pozostających w strukturach aparatu represji, ale działających na rzecz niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, od sytuacji osób, których jedyną "zasługą" było wykonywanie funkcji nie związanych bezpośrednio ze stosowaniem represji. Przyznanie przywileju, z samej swej natury nie oznacza restrykcji w stosunku do osób, które nie otrzymały uprawnień kombatanckich ale stanowi suwerenny akt parlamentu w zakresie pozostawionej mu swobody stanowienia prawa. Prawo ustawodawcy do oceny doświadczeń z czasów związanych z przeszłością wynika z samej konstytucji. W rzeczywistości ustawodawca dokonując zróżnicowania pośród osób ubiegających się o status kombatanta, realizuje zasadę, że podstawą do nabycia uprawnień kombatanckich nie jest sam fakt bezpośredniego nie stosowania represji, ale godne szacunku zachowanie, podejmowane z narażeniem na represje. Dlatego też w kontekście ustawy kombatanckiej z 1991 r. uprawnienia kombatanckie mają charakter przywileju za szczególne zasługi dla Polski. Ustawodawca ma zatem prawo wyjątkowego ich przyznawania (aby w ten sposób m.in. zrekompensować doznane krzywdy i prześladowania), jak też ich pozbawiania, gdy uzna, że związane z nimi uprawnienia zostały "niesłusznie nabyte".

"Współpraca z organami represji nastawionymi na zwalczanie polskich ruchów niepodległościowych - stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie K. 15/93, dotyczącym ustawy kombatanckiej - musi być oceniana negatywnie i to bez względu na to o jakie stanowiska i jaki charakter zatrudnienia w tych organach chodzi. Dotyczy to zarówno aparatu represji państw obcych, jak i komunistycznego aparatu represji w Polsce. Samo więc kryterium wyłączenia z grona osób, którym należą się szczególne uprawnienia, tych którzy współpracowali z aparatem represji nastawionym na zwalczanie ruchów niepodległościowych należy uznać za trafne i nie naruszające zasady sprawiedliwości" (K. 15/93).

Stanowiące istotę przywileju bycia kombatantem uprawnienia mają niewątpliwie także charakter uprawnień honorowych, za którymi mogą iść inne uprawnienia. Z tego też względu kombatantom należy się głęboki szacunek wszystkich rodaków. Na szacunek składa się m.in. przekonanie o godnym i honorowym zachowaniu w sensie całokształtu

zachowań, a nie tylko jednorazowe, choćby chlubne działanie. Tym samym ustawodawca mógł przyjąć, że “zasługi związane z okresem wojny lub poniesione represje, znajdują wyraz w postaci społecznego uznania w formie szczególnych uprawnień - mogą być przekreślone w wypadku działania na szkodę interesów Narodu i Państwa Polskiego” (K. 15/93).

W takim stanie rzeczy zasadne utożsamianie przywilejów przyznawanych na podstawie ustaw z prawami i wolnościami obywatelskimi. Uprawnienia kombatanckie są formą przywileju przyznawanego i realizowanego za pomocą uprawnienia, znajdującego uzasadnienie w konstytucji (art. 19) za zasługi dla Państwa Polskiego, wyrazem wdzięczności za działalność na rzecz niepodległości i suwerenności. Nie przysługują obywatelowi Państwa tylko z tej racji, że jest obywatelem polskim, nawet jeżeli nie dopuścił się czynów nagannych. Państwo oddaje w ten sposób cześć i uszanowanie tym, którzy mimo zagrożeń potrafili podjąć działania zasługujące na szczególny szacunek. Istnieje więc potrzeba - w razie wątpliwości - wykazania, że zasługi konieczne do takich uprawnień - konkretna osoba posiada. Natomiast prawa i wolności obywatelskie przysługują każdemu człowiekowi i obywatelowi i tylko ustawy w konstytucyjnie określonych sytuacjach mogą przewidywać wyjątki.

Przytoczone już orzeczenie w sprawie K. 15/93 wyraźnie negatywnie odnosi się do współpracy z organami aparatu represji, bez względu na zajmowane stanowisko i charakter pracy w tych organach. W takim stanie rzeczy osoby pozostające w stosunku pracy, pełniące służbę lub funkcję w tych strukturach, prezentujące bierne postawy w stosunku do dokonujących się zbrodni nie mogą cieszyć się tymi samymi przywilejami, co osoby działające na rzecz niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego, wprawdzie wewnątrz totalitarnego aparatu, ale ze szczególnym narażeniem na represje. Oznaczałoby to bowiem zrównywanie osób, które należą do dwóch różnych grup obywateli, jeżeli na problem ten patrzeć z punktu widzenia istotnej cechy, która powinna wyróżniać osoby posiadające lub ubiegające się o uprawnienia kombatanckie.

Okoliczność, że ktoś pracował w jednostkach stosujących represje, jest wystarczającą przesłanką w świetle art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) do uznania, że nie posiada podstaw do ubiegania się o uprawnienia kombatanckie. Bierna postawa osób, które bezpośrednio nie dopuszczały się represji, jeżeli działały w ramach aparatu represji, oznacza przynajmniej milczące przyzwolenie na działalność tego rodzaju i pośrednie lub bezpośrednio legitymizowanie takiej działalności. Trzeba bowiem pamiętać, że rzecz nie dotyczy tu jakichkolwiek struktur aparatu PRL, ale takich, które ze swej natury nastawione były na działalność represyjną, co wyraźnie zostało wyeksponowane w cytowanej uchwale Sejmu z 1994 r. Ustawodawca w ten sposób jednoznacznie przesądza, że nie jest podstawą do zastosowania przywilejów kombatanckich oraz dostąpienie zaszczytu kombatanta, mimo wcześniejszych zasług, tego rodzaju zachowanie, gdzie osoba zainteresowana, wprawdzie nie prowadziła bezpośrednio działalności związanej ze stosowaniem represji, kierowaniem nimi lub nadzorowaniem, ale faktycznie przez brak sprzeciwu i pracę w strukturach, które to czyniły, w rzeczywistości bezpośrednio lub pośrednio legitymizowały ją. Ustawodawca w ten sposób przyjął zasadę, że zadaniem Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanatów nie jest przeprowadzenie dowodu, że ktoś nie stosował represji, ponieważ tego rodzaju zachowanie nie jest przesłanką przyznania uprawnień kombatanckich. Jakiego rodzaju działalność daje do tego podstawy określają art. 1-4 ustawy kombatanckiej, przy czym ze względu na to, że kombatanantom należy się głęboki szacunek, ważne znaczenie winna mieć także późniejsza działalność, która nie stanowiłaby podstawy do podważania takiego szacunku. Nie ma więc podstaw do żądania tego, aby ustawodawca

wprowadzał obowiązek dowodzenia czegoś co nie ma wpływu na rozstrzygnięcie. Nie zostały w ten sposób naruszone zasady postępowania dowodowego. Dopuszcza się bowiem wszelkie możliwości dowodzenia, że konkretna osoba została skierowana do wymienionych służb i organów przez organizacje niepodległościowe, lub przez te organizacje była zwerbowana w celu udzielenia im pomocy. Zakres tak określonego dowodzenia należy pojmować szeroko. Oznacza to z jednej strony, że każdy, kto działając w służbach i organach negatywnie przez ustawodawcę ocenianych, może dowodzić, że pracując w nich działał na rzecz niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to należny kombatantom głęboki szacunek, nie został poprzez taką działalność nadwierzony. Z drugiej zaś strony oznacza to też, że dla udowodnienia tego rodzaju okoliczności mogą być wykorzystane wszelkie dopuszczalne prawem dowody, co oznacza też, iż zasady dowodowe określone m.in. w kpa nie będą doznawały uszczerbku. Niezależnie od tego osoba, której odmówiono uprawnień kombatanckich lub jej pozbawiono takich uprawnień, może dowodzić, że nie była zatrudniona, nie wykonywała funkcji ani służby w jednostkach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b), albo że struktury tego rodzaju nie mieszczą się w zakresie struktur jednostek i stanowisk o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b).

Uchylenie w art. 21 ust. 3 pkt. 2 nie oznacza jednak (co sugeruje wnioskodawca) zastosowania odpowiedzialności zbiorowej w stosunku do osób, które wykonywały wyłącznie zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Osoby takie nie mogą jedynie uzyskiwać uprawnień kombatanckich, po przedstawieniu dowodów wskazujących na nie branie bezpośredniego udziału w stosowaniu represji, ponieważ są to dowody na okoliczność, która nie przesądza ani nie daje podstaw do nadania przywileju kombatanta. Ustawodawca eliminuje więc z ustawy przepis, który dotyczy dowodzenia okoliczności, które dla wyjaśnienia sprawy (przy ścisłym rozumieniu art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b) nie mają znaczenia. Należy w związku z tym uznać, że zbędne jest dowodzenie okoliczności, które nie mają wpływu na treść rozstrzygnięć prawnych związanych z nabywaniem uprawnień kombatanckich.

Nie ulega też wątpliwości, iż etycznie - moralna ocena osób pracujących w organach aparatu represji i jednocześnie współpracujących z organizacjami niepodległościowymi jest zgoła odmienna niż osób pracujących w tych samych organach nawet na stanowiskach nie związanych bezpośrednio ze zwalczaniem ruchów niepodległościowych, ale jednak uczestniczących (choćby biernie) w zwalczaniu ruchów niepodległościowych. Współpraca z komunistycznym aparatem represji w Polsce, nie związana bezpośrednio ze stosowaniem represji w stosunku do działań niepodległościowych i wyrażająca się w biernym uczestnictwie w tych strukturach nie może być w żaden sposób porównywana z działalnością w strukturach tego samego aparatu, lecz polegającą na działalności zmierzającej do odzyskania przez Polskę suwerenności i niepodległości. Nie można zatem domagać się zrównania obydwu kategorii osób poprzez przyznanie im jednakowych przywilejów.

Reasumując stwierdzić należy - w kontekście dotychczasowych wywodów - że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciły się wyraźne kryteria oceny zasady równości. Wynika z nich, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu cechą relewantną winny być traktowane równo. W omawianym przypadku trudno jednak mówić w odniesieniu do obu grup osób, że łączy je cecha istotna z punktu widzenia nabywania uprawnień, zwłaszcza że kryterium porównawcze stanowi katalog wartości i zachowań opisanych pozytywnie w ustawie i preambule do ustawy, których treść nie budzi

zastrzeżeń. Odmiennie traktowanie podmiotów, o których mowa we wniosku Prezydenta RP znajduje też uzasadnienie w wartościach konstytucyjnie chronionych, uzasadniających różne ich traktowanie. Podstawa różnicowania jest ściśle związana z celem i zasadniczą treścią ustawy kombatanczej, a więc ma charakter racjonalnie uzasadniony. Nie można także stwierdzić, że dowolne było kryterium, które leżało u podstaw odmiennego traktowania obu grup podmiotów. Zachowuje ono należyłą proporcję pomiędzy wagą interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji prawnych adresatów normy, a wagą interesów, które zostaną w jej następstwie uszczuplone. Pamiętać też należy, że równość wobec prawa nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, jednakże “zakłada ona równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie” (P. 4/96).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się w treści kwestionowanego art. 1 pkt 3 litera b) niezgodności z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 konstytucji.

Nie mają znaczenia w przedmiotowej sprawie zastrzeżenia wnioskodawcy, według których zakwestionowany przepis art. 1 pkt 3 litera b) uniemożliwia zaskarżenie do sądu decyzji, które wiązałyby się z procedurą określoną w art. 21 ust. 2 pkt 3. Zrozumiałe jest, że skoro odpadła materialnoprawna podstawa do wydania decyzji z uwzględnieniem treści art. 21 ust. 2 pkt 3, to nie będą wszczynane postępowania administracyjne na tej podstawie a postępowania w toku będą musiały zostać umorzone. W takim stanie rzeczy nie będzie możliwe wydawanie nowych decyzji na tej podstawie, a przez to nie będzie indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, które mogłyby być skarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postępowaniu administracyjnym droga sądowa łączy ściśle z dopuszczalną drogą administracyjną i z określonym prawem tokiem administracyjnym. Gdyby organ właściwy w sprawach kombatanczych, mimo uchylecia art. 21 ust. 3 pkt 2 (oczywiście po wejściu w życie ustawy nowelizującej) wydał decyzję z uwzględnieniem tegoż uchylonego przepisu lub na jego podstawie, spełnione zostałyby przesłanki nieważności takiej decyzji. Naczelnny Sąd Administracyjny mógłby jedynie stwierdzić jej nieważność ze względu na wydanie jej bez podstawy prawnej. Takiego rozwiązania prawnego nie kwestionuje się, albowiem brak podstawy prawnej jest zawsze przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Trzeba jednak pamiętać, że prawo do sądu zawsze związane jest z konkretną materialnoprawną podstawą. Jeżeli podstawa ta nie istnieje, a więc nie istnieje możliwość wydawania decyzji czy innych indywidualnych rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu do sądu (Naczelnego Sądu Administracyjnego), nie można mówić o prawie do sądu. W związku z uchYLENIEM art. 21 ust. 3 pkt 2, istnieje w odniesieniu do wydanych z jego uwzględnieniem decyzji, tylko jedna taka możliwość, która dotyczyć będzie tych decyzji ostatecznych, które zostały wydane przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, która uchyliła treść art. 21 ust. 3 pkt 2. Decyzje takie na zasadach ogólnych, z zachowaniem formalnych wymogów przewidzianych w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, mogą być skarżone do NSA, ponieważ Naczelnny Sąd Administracyjny orzeka w oparciu o stan prawny obowiązujący w momencie wydania decyzji.

W żadnym wypadku prawo do sądu nie podlega ograniczeniu w tych przypadkach, przewidzianych w ustawie, gdzie istnieje materialnoprawna podstawa do wydawania decyzji o odmowie nadania uprawnień kombatanczych lub o ich pozbawieniu [np. w następstwie sytuacji prawnych, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 litera a) - b)]. Organem orzekającym o uzyskaniu statusu kombatanta lub jego pozbawieniu, a co za tym

idzie o możliwości korzystania z opisanych w ustawie przywilejów, jest Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych lub osoby przez niego upoważnione. Każdy przypadek jest przedmiotem indywidualnego postępowania administracyjnego, a decyzja będąca jego konsekwencją zawiera podwójną konkretyzację (co do podmiotu i przedmiotu) i posiada wszelkie cechy decyzji administracyjnej w rozumieniu kpa. Warto także zwrócić uwagę, że przy Kierowniku Urzędu działa Rada do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach objętych działaniem Urzędu. Rada ta może wypowiedzieć się w sprawie każdego rozpatrywanego przez Urząd indywidualnego przypadku (art. 7 ustawy). Na podstawie zebranych dokumentów i innych dowodów Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydaje odpowiednią decyzję. W związku z tym, że decyzja taka wydawana jest przez centralny organ administracji państwowej (Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych), osoby niezadowolone z rozstrzygnięcia mogą zgodnie z art. 127 § 3 kpa zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (tzw. prawo remonstracji). W przypadku gdyby organ ten podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w kwestionowanej decyzji, stronie postępowania zawsze przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zapewnia sądową kontrolę legalności wydanej decyzji.

Tak więc we wszystkich przypadkach, gdzie organ administracji właściwy w sprawach kombatanckich posiada materialnoprawną podstawę do wydawania decyzji o nadawaniu lub pozbawianiu uprawnień kombatanckich, istnieje przewidziana prawem możliwość sądowej kontroli decyzji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r.
sygn. K. 11/99

Rozstrzygnięcie zawarte w obydwu punktach wyroku wymienionego w nagłówku oraz leżącą u jego podstaw argumentację, uważam za nietrafne, z następujących względów:

ad 1)

1. O ile Trybunał Konstytucyjny na wstępie rozważań trafnie wskazuje, że oceniając konstytucyjność zakwestionowanych przepisów należy wpieryw określić zawartą w nich "treść normatywną", o tyle w dalszych wywodach tego założenia nie realizuje. Treść normatywna, to te cechy, które pozwalają na stwierdzenie, że wypowiedź ustawodawcy dostatecznie jednoznacznie nakazuje lub zakazuje adresatowi w określonych okolicznościach określone zachowanie, ze skutkami prawnymi. Z treści art. 1 pkt 3 litera a) ustawy z 4 marca 1999 r. wynika, że w odniesieniu do tego przepisu chodzi o pojęcia: 1/ "funkcjonariusza", 2/ organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, 3/ - do których należał "nadzór" nad instytucjami, o których mowa w lit. a) i b) bądź zadaniami, o których mowa w lit. c). Trybunał Konstytucyjny powinien był więc odpowiedzieć na

pytanie, czy w ramach dostępnych technik interpretacyjnych da się jednoznacznie zrekonstruować normę prawną, a w razie gdyby okazało się to niemożliwe - uznać niekonstytucyjność przepisu.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, co stanowi wspomnianą treść normatywną, Trybunał wychodzi z analizy "motywów, którymi kierował się ustawodawca oraz celów, które chciał osiągnąć, dokonując takiego unormowania sytuacji prawnej kombatanatów i ofiar represji". Nie negując, że w procesie wykładni również pozajęzykowe reguły mają znaczenie, nie można jednak traktować ich jako wyjściowej techniki wykładni. Rzecz bowiem nie w tym, co chciał ustawodawca powiedzieć, lecz w tym, co rzeczywiście powiedział, czy zatem z punktu widzenia reguł wykładni językowej można dostatecznie jednoznacznie zrekonstruować normę prawną. Trybunał mógł sięgnąć również do wykładni funkcjonalnej, jednakże dopiero po stwierdzeniu, że wykładnia językowa przepisu nie daje odpowiedzi. Ale nawet gdyby wyjść od badania motywów i celów, to jednak należy odnieść się w stosunku do ustawy nowelizującej z 4 marca 1999 r., a nie – jak to czyni Trybunał - ustawy w brzmieniu z 1991 r., w której nie było kwestionowanego we wniosku Prezydenta RP przepisu. Wypowiada przy tym szereg uwag zarówno słusznych, jak i dyskusyjnych w kwestiach pozaprawnych (historycznych i politycznych), nie ustosunkowuje się natomiast do nowelizacji z 1999 r. a zwłaszcza do materiałów legislacyjnych, które co prawda nie mogłyby zastąpić niezbędnej określoności przepisów, ale przynajmniej dały podstawę do próby wyjaśnienia, jakie motywy i cele legły u podstaw nowelizacji a zwłaszcza podmiotowych wyłączeń do korzystania ze szczególnych uprawnień. Przypomnieć dlatego trzeba, że sprawa zawężenia kręgu osób, obecnie regulowana w art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 1999 r., ma genezę w poprawce posła J. Rulewskiego, zgłoszonej na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej 8 stycznia 1999 r., o dodanie przepisu w brzmieniu: "była funkcjonariuszem odpowiednich organów PPR, PZPR, które sprawowały nadzór nad instytucjami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) i b) bądź nad zadaniami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. c)". Poprawkę wnioskodawca uzasadnił krótko: "chodzi o osoby, które być może zasłużyły się w walkach o wyzwolenie, ale później splamiły się uczestnicząc w represjonowaniu swoich towarzyszy broni" (Biuletyn nr 1228/III kad., s. 4). W głosowaniu 12 posłów opowiedziało się za przyjęciem poprawki, a 11 było przeciw. W trzecim czytaniu na posiedzeniu Sejmu 21 stycznia 1999 r. poseł – sprawozdawca J. Lityński stwierdził: "ta poprawka została przyjęta nieliczną większością głosów. Niektórzy eksperci mówią, że zawiera ona pewne istotne błędy legislacyjne, polegające na tym, że nie wyjaśnia się, co to znaczy >odpowiednie organy Polskiej Partii Robotniczej i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej<. Prawdopodobnie przyjęcie tej poprawki spowoduje jej skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego" (*sprawozdanie stenograficzne z 43 posiedzenia Sejmu z 20, 21 i 22 stycznia 1999 r.*, s. 106). Mimo tych wątpliwości poprawka znaczną ilością głosów (393 za, 219 przeciw, 10 wstrzymało się) została przyjęta. Do tego tekstu Senat zgłosił poprawkę w brzmieniu, jaki ma obecny art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 1999 r., która została rozpatrzona przez Sejm na 45. posiedzeniu 3 marca 1999 r. Przedstawiając tę poprawkę wspomniany wyżej poseł – sprawozdawca stwierdził, że o ile "kwestia odpowiedzialności partii komunistycznej, która w Polsce nazywała się partią robotniczą, za zbrodnie okresu stalinowskiego, jest oczywista", o tyle jednak "problem, w jaki sposób tę odpowiedzialność zindywidualizować, w jaki sposób wskazać winnych pełnienia nadzoru nad organami i tego, że organy bezpieczeństwa wykonywały działalność zbrodniczą, jest niezwykle trudny" (*sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu z 3 marca 1999 r.*, s. 144). Senat próbował doprecyzować sformułowanie Sejmu, właśnie w brzmieniu

zawartym w kwestionowanej ustawie, jednakże, jak to poseł-sprawozdawca zauważył, trudno jest powiedzieć, które sformułowanie jest bardziej precyzyjne, zaś Minister – Szef Urzędu d.s. Kombatantów uważa, że “oba sformułowania będą z trudem dawały podstawę do wyciągania konkretnych, indywidualnych wniosków”. Tym niemniej komisja doszła do wniosku, i to – co należy szczególnie podkreślić – 11 głosami za w stosunku do 11 przeciw, że sformułowanie sejmowe jest lepsze. W dyskusji na ten temat, zdecydowany sprzeciw wyraził przedstawiciel Klubu Parlamentarnego SLD, natomiast wypowiedź przedstawicielki Klubu Parlamentarnego Unii Wolności popierającej poprawkę, była wyważona. Podkreśliła bowiem potrzebę odpowiedzialności za sprawy dramatyczne okresu stalinowskiego, nie tylko wykonawców, ale także osób, które “tę dramatyczną politykę dyskryminacji Polaków inspirowały i nadzorowały. Dotyczy to funkcjonariuszy PZPR, PPR w pierwszym okresie, które za to odpowiadają. Partia jako całość odpowiada za to, co się wtedy działo, ale pojedyncze osoby na pewno odpowiadają za to konkretnie”. Przed generalnie popierającą konkluzją, powiedziała jednak, że co do drugiej poprawki (rozszerzenia kręgu osób), “zdajemy sobie sprawę z (...) trudności określenia dokładnie tych osób”. Po tych, niezwykle skąpych wypowiedziach, Sejm - wobec nie uzyskania bezwzględnej większości - przyjął poprawkę Senatu.

Z przedstawionych wyżej materiałów legislacyjnych wynika, że poza ogólnymi uwagami odnoszącymi się do odpowiedzialności inspiratorów i pomocników, nie zostały wyjaśnione cele i motywy nowelizacji tej konkretnej kwestii, a w szczególności rozszerzenia zakresu osób, którym nie przysługują uprawnienia kombatanckie, mimo że prowadziły działalność kombatancką bądź z nią równorzędną. Trybunał Konstytucyjny nie przeanalizował tych materiałów legislacyjnych w celu odczytania aksjologii ustawodawcy co do przedmiotowej nowelizacji, pominął także podnoszone wątpliwości i problemy dotyczące redakcji przepisu, a zwłaszcza indywidualizacji ocen. Z tych materiałów wynika bowiem, że również rzecznicy nowelizacji, dostrzegając potrzebę zajęcia stanowiska nie tylko wobec sprawców, ale i inspiratorów, i osób nadzorujących, podkreślali trudności indywidualizacji ocen.

Dlatego też trzeba stwierdzić, że motywy i cele, o których mowa w uzasadnieniu wyroku, i z których Trybunał wywodzi intencje ustawodawcy, nie odnoszą się do kontrolowanego przepisu, nie są więc motywami tej konkretnej nowelizacji. Na marginesie można zauważyć, że o ile uzasadnienie kilkakrotnie odwołuje się do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 15/93, to jednak najbardziej istotna wypowiedź w tej sprawie pozostaje nie dostrzeżona, a mianowicie, że: “pozbawienie szczególnych uprawnień kombatanckich osób spoza struktur komunistycznego aparatu represji, które nie wykonywały także, działając w innych strukturach aparatu bezpieczeństwa publicznego, zadań związanych z komunistycznym aparatem represji jest niesprawiedliwym traktowaniem w taki sam sposób osób istotnie różniących się z punktu widzenia przyjętego kryterium”. Na ten pogląd Trybunału powoływano się wielokrotnie w toku prac nad nowelizacją ustawy, uznano go więc za wskazówkę i postulat pod adresem ustawodawcy. W tej sprawie Trybunał nie podjął nawet próby wyjaśnienia, dlaczego rozszerzenie kręgu podmiotowego wówczas uznane za niezgodne z zasadą równości, obecnie nie budzi takich zastrzeżeń. Nie sposób dlatego zrozumieć, co na przestrzeni pięciu lat dzielących od poprzedniego orzeczenia zmieniło stanowisko Trybunału, zwłaszcza gdy zważy się niemożność ustalenia celu i motywów nowelizacji.

2. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując w istocie własną aksjologię nowelizacji, określa w sposób ogólny sprawowanie nadzoru nie tylko jako nadzór w sensie administracyjno-prawnym, ale także nadzór polityczny, który “stanowił nie tylko formę

akceptacji czy stymulacji określonych działań represyjnych ukierunkowanych na realizację celu, którego konsekwencją było stosowanie represji, ale i możliwość stosowania władztwa, nieznanego i niedopuszczalnego w ramach demokratycznego państwa prawnego, będącego jednakże ważnym elementem państwa typu totalitarnego”. Owo nieznanie w demokratycznym państwie władztwo, jak to w innym miejscu wyjaśnia uzasadnienie, oznaczało podporządkowanie strukturalom aparatu partyjnego kontroli nad strukturami państwa, w tym również nad strukturami aparatu bezpieczeństwa państwowego.

Z tych wywodów, trafnych co do zasady o niezgodnym z istoty demokratycznego państwa prawnego podporządkowaniem aparatu państwowego aparatowi partyjnemu, nie da się wywieść definicji nadzoru politycznego, ani wskazówki przydatnej w procesie stosowania prawa dla uściślenia pojęcia nadzoru. Dostrzegając tę trudność Trybunał dowodzi, że “odwoływanie się do normatywnych definicji nadzoru lub definicji wypracowanych przez doktrynę w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego nie jest uprawnione. Zwrócić bowiem należy uwagę, że status prawny PPR i PZPR nie był normatywnie określony. Nie mógł więc także być określony normatywny zakres nadzoru. Chodzi tu bowiem o nadzór faktyczny nad organami państwa. W takim stanie rzeczy stosowanie miary demokratycznego państwa prawnego do relacji w ramach systemu totalitarnego byłoby oczywistym nieporozumieniem”. Nie znajdując podstaw do wyłożenia pojęcia “nadzoru” zgodnie z dotychczasowym rozumieniem tego pojęcia w nauce i orzecznictwie, Trybunał konkluduje: “treść pojęcia nadzoru, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, winna być analizowana w dwóch aspektach, po pierwsze – przez pryzmat charakteru podmiotów sprawujących nadzór oraz podmiotów nadzorowanych, po wtóre zaś – *ratio legis* omawianego unormowania”. O motywach, a raczej ich braku, była mowa wyżej. Natomiast pojęciem całkowicie niezrozumiałym pozostaje pierwsza przesłanka, a zwłaszcza “charakter podmiotów”.

Nadzór ten ustawa powiązała z “właściwością rzeczową – terenową i centralną” organów bądź jednostek organizacyjnych wspomnianych partii. Właściwość w znaczeniu prawnym oznacza >zakres spraw, które podlegają określonemu organowi państwowemu; kompetencja<, jest atrybutem określonego organu władzy publicznej. Jak to trafnie wskazano, takim atrybutem nie rozporządzały wówczas struktury partyjne. Uwagi na temat kierowniczej roli partii, po pierwsze nie mogą odnosić się okresu objętego ustawą, po wtóre jednak nie dają usprawiedliwienia dla wadliwości aktu normatywnego. Uznając wskazane w omawianym przepisie określenie właściwości za spełniające warunek dostatecznej określoności, Trybunał stwierdza: “obowiązkiem ustawodawcy koniecznym do zachowania zasady określoności nie jest bowiem przytaczanie schematów struktur organizacyjnych organizacji, a jedynie wskazanie, o które z nich chodzi”. W dalszych wywodach jednak podejmuje próbę uściślenia. W sensie negatywnym, wyłącza organy bądź jednostki organizacyjne działające np. w zakładzie pracy bądź na podstawowym szczeblu podziału terytorialnego (gminy, gromady). Wyłącza także delegatów na regionalne i centralne zjazdy partii. W sensie pozytywnym ustala, że rzecz dotyczy organów statutowych tychże partii. Pod pojęciem jednostek organizacyjnych rozumie jednostki organizacyjne realizujące merytoryczne zadania, a przez to “stanowiące aparat wykonawczy i pomocniczy służący realizowaniu zadań partii i statutowych organów partii”. Wyłącza z tego zakresu np. lektorów i osoby spełniające jedynie zadania techniczne (kierowcy, sprzątaczkę), choć jednak “fakt bycia kierowcą czy np. mechanikiem wykonującym zadania o charakterze obsługowym nie przesądza bezwzględnie o wyłączeniu konsekwencji przewidzianych w art. 21 ust. 2, albowiem

konieczne jest spełnienie warunku, że tego rodzaju działalność techniczna czy obsługowa nie jest działalnością merytoryczną”. Cała ta operacja selekcji negatywnej (wyłączeń) lub pozytywnej (zaliczenia) ma dowolny charakter i uchyla się spod racjonalnej kontroli.

Z tych obszernie przytoczonych fragmentów uzasadnienia wynika, że wprowadzone w wyroku, a nieznane ustawie, wyróżnienie “merytorycznej działalności”, stanowi tak dalece swoiste i pojemne pojęcie, że w praktyce pozwoli organom stosującym prawo na całkowitą dowolność, co oczywiście jest niezgodne ze standardami państwa prawnego. W moim przekonaniu, Trybunał nie tylko nie doprecyzowuje nieostrych pojęć ustawowych, ale tę niejednoznaczność przepisu pogłębia. Nie wyjaśniając dostatecznie pojęcia “nadzoru” Trybunał opiera się na konstrukcji odpowiedzialności z tytułu udziału w organie kolegialnym. Stwierdza bowiem: “sam fakt dobrowolnego uczestnictwa w pracy organu kolegialnego oznacza przynajmniej godzenie się na konsekwencje związane z działalnością takiego organu, niezależnie od tego, czy organ ten działał kolegialnie czy też przez konkretne osoby”. W poglądzie, który w istocie bliski jest zbiorowej odpowiedzialności, idzie dalej dowodząc: “bierna postawa osób, które bezpośrednio nie dopuszczały się represji, jeżeli działały w ramach aparatu represji, oznacza przynajmniej milczące przyzwolenie na działalność tego rodzaju i pośrednie lub bezpośrednie legitymizowanie takiej działalności. Trzeba bowiem pamiętać, że rzecz nie dotyczy tu jakichkolwiek struktur aparatu PRL, ale takich, które ze swej natury nastawione były na działalność represyjną, co wyraźnie zostało wyeksponowane w cytowanej uchwale Sejmu z 1994 r. Ustawodawca w ten sposób jednoznacznie przesądza, że nie jest podstawą do zastosowania przywilejów kombatanckich oraz dostąpienia zaszczytu kombatanta, mimo wcześniejszych zasług, tego rodzaju zachowanie, gdzie osoba zainteresowana, wprawdzie nie prowadziła bezpośrednio działalności związanej ze stosowaniem represji, kierowaniem nimi lub nadzorowaniem, ale faktycznie przez brak sprzeciwu i pracę w strukturach, które to czyniły, w rzeczywistości bezpośrednio lub pośrednio legitymizowały ją”. Jest to ocena całkowicie oderwana od jakichkolwiek elementów subiektywnych a bliska konstrukcji, którą kojarzy się z obcą państwu prawnemu koncepcją tzw. winy obiektywnej. W istocie bowiem brak jest czytelnego kryterium, jak należy rozumieć organy bądź jednostki organizacyjne PPR i PZPR w owym czasie, “właściwe” do nadzoru, który jednak sprawowały nie formalnie, lecz faktycznie. Nie wiadomo, jak sprecyzować ów polityczny nadzór, pojęcie “funkcjonariuszy” tych organów bądź jednostek tłumaczy się nieprecyzyjnie, w gruncie rzeczy dowolnie. A to wszystko jeszcze w sytuacji bierności zachowania, z którego ma wynikać legitymizowanie represyjnej działalności organów bezpieczeństwa.

3. Moim zdaniem, Trybunał nie rozważył i nie uwzględnił należycie, zarzutu dostatecznej określoności art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 4 marca 1999 r., a w szczególności znamienych dla tej regulacji pojęć, wyżej omówionego “nadzoru” i “funkcjonariusza”. Przyznając, że pojęcia te są niedookreślone, Trybunał Konstytucyjny podejmuje próbę ich doprecyzowania. Stoi przy tym na stanowisku, że “weryfikacja dostatecznej określoności zapisu kwestionowanego unormowania polegać (...) winna na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie można poprzez zastosowanie ustawowych kryteriów wskazać na zamknięty krąg osób spełniających łącznie powyższe przesłanki ustawowe”. Jest to dla mnie stwierdzenie o tyle niejasne, że nie wynika z niego jakie przesłanki ustawowe mają w konkretnym wypadku doprowadzić do uściślenia kręgu (klasy) podmiotów i w stosunku do jakiej klasy zachowań.

Ogólnie można stwierdzić, że nieostrość (niedookreśloność) przepisu sama w sobie nie oznacza jego wadliwości, jeżeli użyte w nim pojęcia dadzą się wyjaśnić i uzasadnić

przy zastosowaniu przyjętych technik interpretacyjnych. Nie można pominąć faktu, że dotychczasowe orzecznictwo TK - zwłaszcza w sprawach silnie zabarwionych polityką - nie potwierdza skuteczności prób uściślenia przez Trybunał poszczególnych pojęć, czy instytucji. Z natury rzeczy bowiem, nieostrość (niedookreśloność) pojęć zawartych w przepisach przesunęła zakres ich stosowania z ustawowej regulacji na płaszczyznę polityki stosowania prawa. Jak to stwierdza się w uzasadnieniu wyroku: "Ileokroć ustawodawca posługuje się pojęciem nieostrym, należy założyć, że ma świadomość, że istnieją prawem dopuszczalne możliwości jego określenia w praktyce stosowania prawa oraz że w ramach obowiązującego prawa jest możliwa identyfikacja podstawowych wyznaczników tego pojęcia". Jestem zdania, że punkt ciężkości spoczywa nie na braku definicji, lecz na takiej redakcji przepisu, która nie pozwala na zrekonstruowanie normy prawnej, ze wszystkimi uznanymi w nauce jej elementami. Obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z zasady państwa prawnego, a zwłaszcza poczucia bezpieczeństwa prawnego, a więc właśnie w interesie należytej ochrony praw i wolności jednostek, jest takie sformułowanie przepisu, aby dawał on podstawę do względnie jednolitego stosowania. Za niedobre, i w moim przekonaniu wymagające interwencji Trybunału Konstytucyjnego poprzez jego orzeczenia, uważam nader często występujące w ustawodawstwie zjawisko niedostatecznej precyzji sformułowań, zwłaszcza gdy dotyczą one drażliwych ocen i spraw przeszłości. Żadną miarą nie można odstąpić od wymagań tzw. przyzwoitej legislacji.

Wykształcone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie "określoności" nie dotyczy tylko sfery prawa karnego czy zbliżonych do niego form odpowiedzialności. Dotyczy także - a może nawet w szczególności - sytuacji, które w tej sprawie określa się mianem "przywileju". Uwagi na ten temat są dla mnie całkowicie nieprzejrzyste, zwłaszcza gdy Trybunał Konstytucyjny rozróżnia sytuację prawną osób, które pozostając w strukturach aparatu represji, działały na rzecz niepodległości i suwerenności od sytuacji osób, których jedyną "zasługą" było wykonywanie funkcji nie związanych bezpośrednio ze stosowaniem represji. Nie chodzi bowiem o rzekome "zasługi", wynikające z niewykonywania wspomnianych funkcji, lecz o to, czy szczególne uprawnienia związane ze szczególnymi zasługami w rozumieniu ustawy o kombatanach mogą być przekreślone późniejszą działalnością. A jeżeli tak, to jaką i na jakich konkretnie zasadach. W świetle tej ustawy podmioty określone w art. 1 i art. 2, z możliwością rozszerzenia, uzyskują szczególne uprawnienia. Jak to zresztą przypomina uzasadnienie wyroku, preambuła daje wyraz uznania szczególnych zasług, którzy w określonych formacjach zbrojnych lub w innych formach walki o suwerenność i niepodległość Ojczyzny, narażali swe życie i zdrowie. Odstępstwem ("uprawnienia [...] nie przysługują") są zachowania, o których mowa w art. 21 ust. 2 - 4 tej ustawy. Wszelkie odstępowstwa muszą być traktowane restryktywnie. Z tego punktu widzenia trzeba krytycznie odnieść się do wielokrotnych zmian ustawy z 1991 r., uchwalonej przecież już w nowych warunkach ustrojowych. Ustawa obejmuje okres, od którego końcowej daty upłynęło już prawie 40 lat. Od uchwalenia ustawy ponad 8 lat, w trakcie których zresztą ustawa była kilkakrotnie zmieniana. Ustawa została uchwalona już w nowych warunkach ustrojowych, nabyte na jej gruncie uprawnienia trzeba *ex definitione* uznać za słusznie nabyte. W ciągu tego okresu jej obowiązywania utrwalił się system wartości demokratycznego państwa prawnego i zasady jego funkcjonowania, zwłaszcza gdy się weźmie pod uwagę tzw. małą konstytucję z 1992 r. i Konstytucję RP z 1997 r. Zaostrzanie wyłączeń i wprowadzanie nowych miar ocen jest odwrotnie proporcjonalne do logiki ustrojowych przemian. Swobody ustawodawcy nie można dlatego odrywać od standardów demokratycznego państwa prawnego, w którym zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe przesłanki normy prawnej

muszą być sformułowane w sposób jasny i względnie jednoznaczny. Tych wymagań, moim zdaniem, nie spełniają zakwestionowane przepisy ustawy z 1997 roku.

4. Trybunał zdaje sobie sprawę z trudności interpretacyjnych pojęcia “funkcjonariusz”, w szeregu fragmentach uzasadnienia bowiem daje wyraz wątpliwościom, jaki krąg osób może obejmować to pojęcie w rozumieniu kwestionowanego przepisu. Dochodzi jednak do wniosku, że skoro pojęcie funkcjonariusza pozostaje zawsze w nierozrwalnym związku z instytucją bądź strukturą, w ramach której i na rzecz której działa funkcjonariusz, to można mówić “o swoistej identyfikacji tychże działań z celami organizacji, na rzecz której działa. Poszczególne działania funkcjonariusza pozostające w związku z wykonywaną przez niego funkcją, wywierają skutki dla jednostki organizacji, z którą jest związany. Funkcjonariusz zatem zapewnia organizacji (organowi) możliwość działania poprzez realizację właściwych dla niej zadań merytorycznych”. W tej wykładni Trybunału nie sposób dopatrzeć się uściślenia pojęcia “funkcjonariusz”, a raczej błędu *idem per idem*. Nie precyzuje tego pojęcia zaliczenie do tej kategorii funkcjonariuszy spełniających funkcje merytoryczne, skoro – zdaniem Trybunału – tego zakresu nie można interpretować zawężająco, i co w efekcie prowadzi Trybunał do wniosku, że także pracownik techniczny instalujący urządzenia nasłuchowe lub je obsługujący bądź przetwarzający zebrane informacje należy do tej kategorii. Abstrahując od tego, że przepis nie dokonuje rozróżnienia działalności merytorycznej od technicznej czy obsługowej, a dopisywanie przepisu nie jest zabiegiem interpretacyjnym, nadal pozostaje niejasne, jak należy rozumieć ową merytoryczną działalność. Nic też dziwnego, że idąc tym tokiem rozumowania, Trybunał dochodzi do konstatacji, że “wyłączenie w zakresie możliwości nabywania uprawnień kombatanckich dotyczy nie tylko funkcjonariuszy organów i jednostek organizacyjnych PPR i PZPR, lecz także szeregowych członków tychże partii oraz innych osób w jednostkach tych zatrudnionych”. Takie stwierdzenie blisko jest zbiorowej odpowiedzialności.

Moim zdaniem, skarżący wykazał, że art. 1 pkt 3 lit. a) ustawy nie spełnia wymagań dostatecznej określoności i tym sposobem narusza wymienione we wniosku przepisy konstytucji i dlatego nie jestem w stanie podzielić odmiennego stanowiska wyrażonego w pkt. 1 powołanego na wstępie wyroku.

ad 2)

Za trafny uważam także drugi zarzut zawarty we wniosku Prezydenta RP, a zwłaszcza w zakresie ograniczającym prawo do sądu. Nie chodzi tu o procesowe, lecz materialno-prawne podstawy roszczenia. Istota ograniczenia spowodowanego uchyleciem art. 21 ust. 3 pkt 2 polega na pozbawieniu możliwości wykazania, że osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnień kombatanckich nie brała udziału w stosowaniu represji. Nie bardzo zresztą można zrozumieć, czym kierował się ustawodawca eliminując tę możliwość. Do standardów państwa prawnego należy zaliczyć prawo do obrony, nie tylko materialnych interesów, ale także dobrego imienia. Nowelizacja ta prowadzi do tego, że sam fakt pełnienia służby w strukturach związanych ze stosowaniem represji, nie daje szans na ubieganie się o uprawnienia kombatanckie, natomiast indywidualizacja przez wykazanie, że ubiegający się w żaden sposób nie uczestniczył w represjonowaniu, zostaje wyłączona. Tak to zresztą ujmuje Trybunał, stojąc na stanowisku, że o ile indywidualizacja w zakresie czynów konkretnych osób jest warunkiem koniecznym, gdy konsekwencją jest odpowiedzialność karna, o tyle w wypadku honorowania czyjejs działalności, podstawą do odmowy może być aktywność, czy też zatrudnienie w ramach aparatu, którego działalność oceniana jest negatywnie. Za podstawę do wyłączenia możliwości przyznania uprawnień kombatanckich Trybunał zalicza tego rodzaju zachowanie, “gdy postawa osób, które

bezpośrednio nie dopuszczały się represji, jeżeli działały w ramach aparatu represji, oznacza przynajmniej milczące przyzwolenie na działalność tego rodzaju i pośrednie lub bezpośrednio legitymizowanie takiej działalności”. U podstaw takiego rozumowania leży niepodważalne domniemanie winy, choć w innym miejscu Trybunał odmawia znaczenia gradacji winy, a nie jej istnienia w ogóle. Zaznaczyć należy, że nowelizacja działa w mocą wsteczną. Jeżeli bowiem wyłącza uprawnienia tych, którzy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej spełnili wszystkie warunki do ich nabycia, to retroaktywność nie ulega wątpliwości.

Odnosząc się z aprobatą do zawężającego rozumienia pozbawienia możliwości pozbawienia uprawnień kombatanckich w odniesieniu do praw już nabytych, trzeba jednak zauważyć, że taka “naprawa” przepisu nie eliminuje jego wadliwości. Tym sposobem bowiem ci, co zdążyli uzyskać ostateczne (prawomocne) ustalenie uprawnień znajdują się w korzystniejszej sytuacji od tych, którym do tej pory nie udało się takiego rozstrzygnięcia uzyskać. Niejednokrotnie zresztą nie zawinionych przez zainteresowanych. Powstanie więc nierówność wobec prawa. Moim zdaniem Trybunał powinien był dlatego stwierdzić niekonstytucyjność przepisu, a nie podejmować jego wykładni, dotyczącej zresztą tylko zakazu retroakcji.

Na koniec pragnę podkreślić, że generalnie trafne negatywne odniesienie się do represyjnej działalności organów lub osób w latach 1944 –1956, a więc – jak to formułuje uzasadnienie - w czasach największego nasilenia terroru stalinowskiego, w rozliczaniu tego okresu i zajmowania wobec niego normatywnego stanowiska, w żadnym wypadku nie pozwala na podważenie standardów demokratycznego państwa prawnego, któremu z istoty obce jest odchodzenie od indywidualizacji przypadków i osób na rzecz zbiorowej odpowiedzialności.

Z tych wszystkich względów nie podzielam wyroku TK, zarówno co do rozstrzygnięcia, jak i leżących u jego podstaw argumentów i dlatego zgłaszam zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Safjana

do pkt. 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r.
w sprawie o sygn. K. 11/99

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zgłaszam zdanie odrębne do pkt. 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r. w sprawie o sygn. K. 11/99.

Zdanie odrębne odnosi się do kwestii oceny zgodności zaskarżonego art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego z art. 32 Konstytucji RP.

Przy ocenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu, przewidującego skreślenie art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, powinno się przede wszystkim uwzględnić zarówno konstytucyjny system wartości, jak i aksjologiczną spójność samej ustawy. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że art. 21 ust. 3 pkt 2 został wprowadzony do nowelizowanej ustawy na mocy 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). Konieczne wydaje się także podkreślenie, że celem wspomnianej wyżej ustawy nowelizującej z 1997 r. było wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. (*sygn. K. 15/93*, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 4), w którym to Trybunał, oceniając konstytucyjność art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania) orzekł, że nie przyznanie uprawnień kombatanckich na mocy wskazanego przepisu osobom spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż ustawodawca we wspomnianej nowelizacji z 1997 r. poszedł dalej niż wynikało to z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadził bowiem w art. 21 ust. 3 pkt 2 możliwość przeprowadzenia szczególnej procedury dowodowej pozwalającej na zachowanie bądź uzyskanie uprawnień kombatanckich także osobom, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a), podczas gdy orzeczenie Trybunału wskazywało wyraźnie, że w powyższych przypadkach, a więc w stosunku do osób zatrudnionych w “strukturach komunistycznego aparatu represji”, nie może być mowy o zachowaniu uprawnień kombatanckich.

Stanowisko Trybunału wyrażone w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r. (*sygn. K. 15/93*) należy uznać za trafne. Osoby związane z aparatem represji w obrębie struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa oraz Informacji Wojskowej były zaangażowane, jak wskazuje szeroko udokumentowana i bogata wiedza źródłowa, w realizację funkcji i zadań tych jednostek bez względu na to, czy formalnie zajmowały stanowiska funkcyjne i merytoryczne, czy też wykonywały wyłącznie funkcje pomocnicze, np. kierowcy lub maszynistki. Kryterium zatrudnienia w tych strukturach należy zatem uznać za dostatecznie jednoznaczne i precyzyjne, wykluczające w zasadzie jakikolwiek dowód co do tego, że zadania wykonywane przez te osoby nie były bezpośrednio związane z represjami w stosunku do osób wyrażających sprzeciw wobec totalitarnego systemu komunistycznego państwa.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że art. 21 ust. 3 pkt 2, wprowadzony wspomnianą wyżej ustawą nowelizującą z 1997 r., umożliwił także, oczywiście po przeprowadzeniu stosownej procedury dowodowej, zachowanie bądź uzyskanie uprawnień kombatanckich osobom, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b), a więc m.in. zatrudnionym w latach 1944-1956 w organach prokuratury i prokuratury wojskowej, w sądownictwie powszechnym lub wojskowym oraz w służbie więziennej. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 1994 r. (*sygn. K. 15/93*) nie dotyczyło wprawdzie bezpośrednio wspomnianych osób, gdyż przedmiotem kontroli był jedynie art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a (w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania), to jednak wydaje się zasadne w stosunku do tej kategorii osób przyjęcie wynikającego z rozstrzygnięcia TK analogicznego kierunku interpretacyjnego, wspartego na takim samym założeniu aksjologicznym. Wymaga bowiem podkreślenia, że intencją Trybunału było umożliwienie zachowania uprawnień kombatanckich osobom spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa Państwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, o ile zdołały one wykazać, że nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji i osób działających na rzecz niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym Trybunał Konstytucyjny wyróżnił grupę podmiotów odznaczających się w równym stopniu cechą

istotną (relewantną), wedle dwóch kryteriów, które powinny być łącznie spełnione, a mianowicie: zatrudnieniem poza strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej oraz nie wykonywaniem zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe kryteria, umożliwiając wyróżnienie odrębnej grupy podmiotów, zaważyły także na ocenie zgodności zaskarżonego ówczesnie przepisu z zasadą równości wobec prawa, a w konsekwencji wpłynęły na odmienne stanowisko w kwestii pozostawienia uprawnień kombatanckich osobom należącym do tak wyznaczonej grupy podmiotów.

Tymczasem uchylenie na podstawie art. 1 pkt 3 lit. b) zaskarżonej ustawy art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o kombatanckich oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w samym założeniu przekreśla na przyszłość możliwość przeprowadzenia szczególnego postępowania dowodowego zarówno w stosunku do osób zaliczonych, w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sprawie o sygn. K. 15/93, do "komunistycznego aparatu represji" - co należy uznać za w pełni uzasadnione - (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a), jak i w stosunku do osób spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b).

Nie ulega wątpliwości, że demokratyczny ustawodawca może dokonać zawężenia uprawnień i przywilejów związanych z przeszłością kombatancką, opierając się na jasno określonym systemie wartości oraz założeniach aksjologicznych i w konsekwencji wyłączyć pewne kategorie osób, ze względu na ich późniejsze działania w strukturach instytucji związanych ze stosowaniem represji, jeśli charakter tych działań nie budzi wątpliwości. Nie może jednak wprowadzić rozwiązań, które pozostają w wyraźnej opozycji do przyjętych założeń aksjologicznych, dyferencjując sytuację osób należących do tej samej kategorii podmiotów wyróżnionych według wskazanych wyżej kryteriów. Zróznicowanie sytuacji staje się bardzo wyraźne na tle art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej w wyniku ograniczenia przez samego ustawodawcę negatywnych konsekwencji związanych z utratą uprawnień kombatanckich jedynie do kręgu "funkcjonariuszy", a więc nie do wszystkich osób zatrudnionych w aparacie partyjnym nadzorującym funkcjonowanie służb bezpieczeństwa.

Uznanie za konstytucyjne wyłączenia możliwości dowodowych w stosunku do osób zatrudnionych w organach prokuratury i prokuratury wojskowej, w sądownictwie powszechnym lub wojskowym oraz w służbie więziennej (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b), które wykonywały zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej nie da się bowiem pogodzić aksjologicznie z wąskim ujęciem pojęcia "funkcjonariusza" PPR i PZPR, przewidzianego we wskazanym art. 1 pkt 3 lit. a zaskarżonej ustawy nowelizującej. Trybunał trafnie przyjął, kierując się w tym zakresie jednoznacznością intencją ustawodawcy, że nie może być uznana za "funkcjonariusza" osoba bezpośrednio nie realizująca merytorycznych celów organów bądź jednostki organizacyjnej PZPR lub PPR, w szczególności osoba wykonująca prace pomocnicze, usługowe i techniczne. Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że osoba wykonująca funkcje pomocnicze w aparacie partyjnym, sprawującym pierwszorzędą rolę w realizacji zadań represyjnych w okresie stalinowskim, zasługuje na większą wyrozumiałość ustawodawcy niż osoba wykonująca te same funkcje np. w sądownictwie powszechnym lub prokuraturze. Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie wydaje się niezrozumiałe i aksjologicznie niespójne, w szczególności biorąc pod uwagę

jednoznacznie negatywną ocenę faktu zatrudnienia w komunistycznym aparacie partyjnym lub bezpieczeństwa, stanowiących zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego filary państwa totalitarnego (np.: *orzeczenie TK z 5 listopada 1996 r., sygn. K. 6/96*, OTK ZU Nr 5/1996, poz. 42; *wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 73). Zasada równego traktowania wymaga zatem takiego samego potraktowania wszystkich osób zatrudnionych w aparacie partyjnym nadzorującym funkcjonowanie służb bezpieczeństwa oraz zatrudnionych bezpośrednio w “komunistycznym aparacie represji” (łącznie z personelem pomocniczym), albo konsekwentnie, przy węższym rozumieniu pojęcia “funkcjonariusza partyjnego” (wyłączającym personel pomocniczy) dopuszczenie stosownej procedury dowodowej w stosunku do osób zatrudnionych w organach prokuratury i prokuratury wojskowej, w sądownictwie powszechnym lub wojskowym oraz w służbie więziennej (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b), a więc osób, które wykonywały zadania nie związane bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem ani pierwsze, ani drugie rozwiązanie nie zostało przyjęte - co w konsekwencji prowadzi do swoistego pęknięcia aksjologicznego analizowanych rozwiązań normatywnych.

Istnieje jeszcze inny powód dla uznania, że została naruszona zasada równości poprzez wyłączenie procedury dowodowej, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 nowelizowanej ustawy, ponieważ przyjęte rozwiązanie wymusza różne potraktowanie osób znajdujących się w tej samej sytuacji. Zachowanie bowiem dotychczas nabytych uprawnień kombatanckich uzyskanych przy wykorzystaniu szczególnej procedury dowodowej przewidzianej w art. 21 ust. 3 pkt 2 (zresztą stosownie do trafnej w tym zakresie wykładni dokonanej przez Trybunał na tle art. 25 nowelizowanej ustawy), prowadzi do zasadniczo odmiennego potraktowania osób znajdujących w tej samej sytuacji prawnej, należących do tej samej grupy podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), w zależności od okoliczności często przypadkowej, jaką jest zakończenie, czy też nie postępowania przy wykorzystaniu szczególnej procedury dowodowej. Tym samym osoby należące do tej samej grupy podmiotów, tj. zatrudnione poza strukturami Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b) i wykonujące zadania wyłącznie nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, zostaną odmiennie potraktowane jedynie w zależności od tego, czy postępowanie w ich sprawie zakończyło się przed wejściem w życie art. 1 pkt 3 lit. b) zaskarżonej nowelizacji. Tego rodzaju rozwiązanie petryfikuje w konsekwencji stan nierówności w obrębie tej samej kategorii osób. Przyjętego kryterium różnicowania nie można w tym wypadku uznać ani za sprawiedliwe, ani merytorycznie usprawiedliwione.

W swym obecnym kształcie regulacje ustawowe uniemożliwiają konsekwentną realizację systemu wartości wyrażonego przez podstawowy kierunek unormowań przyjętych w ustawie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jerzego Stępnia
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r.
w sprawie K. 11/99

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), zgłaszam zdanie odrębne do punktu 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 1999 r. w sprawie K. 11/99, ponieważ uważam, że przyjęte w tym punkcie zastrzeżenie, iż art. 1 pkt 3 litera b) ustawy z 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie ma zastosowania do osób, którym zostały przyznane uprawnienia kombatanckie na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 2 nowelizowanej 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.), narusza zasadę równości obywateli wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji, poprzez niejednakowe potraktowanie tych, którzy uzyskali już uprawnienia kombatanckie z powołaniem się na treść przepisu art. 21 ust. 3 pkt 2 nowelizowanej ustawy i tych, którzy dowiedź tego z różnych powodów jeszcze nie zdołali, mimo istnienia przesłanek określonych w powołanym ostatnio przepisie.

Uzasadnienie:

Uchylenie przez Parlament przepisu art. 21 ust. 3 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.) wprowadziło wątpliwość, czy zakaz dowodzenia wykonywania wyłącznie zadań nie związanych ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się także do tych osób, które dowiodły takiej działalności przed wejściem ostatniej nowelizacji tej ustawy w życie. Wątpliwość tę usuwa zawarte w treści punktu 2 niniejszego wyroku wyraźne zastrzeżenie, chroniące uprawnienia wymienionych tu osób. Konsekwencją jego zamieszczenia jest jednak wprowadzenie nierówności w stosunku do dwóch grup w ramach jednej kategorii osób.

W konsekwencji tego orzeczenia inaczej bowiem będzie musiała być traktowana mianowicie ta grupa osób, która, zajmując stanowiska wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) i b) ustawy, dowiodła ekskulpujących ją okoliczności, a inaczej ta część tej samej kategorii wymienionej w wyżej powołanym przepisie osób, która dowiedź jeszcze tego nie zdołała z powodów chociażby wyłącznie proceduralnych. Chodzi tu o zainteresowanych, których wnioski w tym przedmiocie nie zostały jeszcze rozpoznane, bądź nie zostały jeszcze złożone, a które noszą się z takim zamiarem.

Tego rodzaju nierówność pozycji prawnej pozostaje w sprzeczności ze sformułowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wszystkich wobec prawa oraz równego traktowania wszystkich przez władze publiczne.

Z powyższego względu uznałem złożenie zdania odrębnego za konieczne.