



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 4 czerwca 2012 r.

Druk nr 135

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400) w art. 22 uchyla się ust. 4.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt P 19/10), stwierdzającego niezgodność normy wynikającej z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2012 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r., poz. 400) z Konstytucją.

Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w: Dz. U. z dnia 20 stycznia 2012 r. poz. 76 (pełny tekst wyroku, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK Z.U. Nr 1A, poz. 2).

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2012 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (dalej przywoływana jako: ustawa o kombatantach lub u.k.) w zakresie, w jakim przepis ten określa termin złożenia do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wniosku o przyznanie uprawnień z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 tej ustawy.

2.2. Zakwestionowany art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach przewiduje, że wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w art. 22 ust. 1, do dnia 31 grudnia 1999 r. W istocie przepis ten przesądza, że osoby spełniające kryteria z art. 1 ust. 2 pkt 7 (tj. mogące powołać się na swą działalność kombatanczką z racji uczestnictwa w tzw. Niszczycielskich Batalionach – „Istriebitielnych Batalionach”, walczących na dawnych ziemiach polskich w województwach: lwowskim, stanisławowskim, tarnopolskim i wołyńskim w obronie ludności polskiej przed ukraińskimi nacjonalistami, w latach 1944-1945) oraz z art. 2 pkt 7 (legitymujące się z kolei działalnością równorzędną z działalnością kombatanczką, za którą uznaje się m.in. uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu

wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych) mogą uzyskać prawo do świadczeń, ulg oraz inne uprawnienia przewidziane w ustawie o kombatantach, o ile tylko w wyznaczonym terminie wystąpiły do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o wydanie decyzji potwierdzającej ich status oraz przedłożyły stosowne dokumenty na poparcie swoich twierdzeń. W przypadku braku takiego wniosku lub złożenia go po dniu 31 grudnia 1999 r. zainteresowani nie mogą domagać się orzeczenia o spełnieniu przez nich warunków, od których uzależniony jest status kombatanta (art. 21 u.k.), a tym samym nie mogą otrzymać zaświadczenia niezbędnego do korzystania z przysługujących kombatantom przywilejów np. w zakresie ochrony zdrowia czy pomocy socjalnej.

Kontrolowany przepis został dodany w ustawie o kombatantach za sprawą noweli, która weszła w życie w dniu 24 marca 1998 r., z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. (ustawa z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, opublikowana w Dz. U. z 1998 r. Nr 37, poz. 204). Miał on stanowić wyjątek od regulacji zawartej w art. 22 ust. 3 u.k., gdzie w odniesieniu do pozostałych tytułów kombatanckich wyznaczono termin do dnia 31 grudnia 1997 r., w przypadku osób zamieszkałych na stałe w Polsce, oraz do dnia 31 grudnia 1998 r. – dla osób zamieszkałych poza granicami RP. Podkreślenia wymaga wszakże to, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02) art. 22 ust. 3 u.k. został uznany za niezgodny z Konstytucją i w konsekwencji utracił moc obowiązującą z dniem 29 kwietnia 2003 r.

2.3. Art. 22 ust. 4 u.k. oceniany był z punktu widzenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, w tym zwłaszcza zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa).

Trybunał przypominał m.in., że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należy do zasad składających się na pojęcie państwa prawnego. Jej treść można sprowadzić do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Dotyczy to jednak wyłącznie racjonalnych i usprawiedliwionych oczekiwań jednostki. Z omawianej zasady wynikają ponadto konkretne dyrektywy, które w orzecznictwie sądu konstytucyjnego łącznie określa się mianem zasad poprawnej legislacji. Jedną z nich jest dyrektywa przestrzegania – przy tworzeniu przepisów prawa – wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. W szczególności za sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji trzeba uznać tworzenie przepisów kształtujących

uprawnienia, których nie da się zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistniania. Naruszeniem zasad poprawnej legislacji oraz immanentnie z nimi związanej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa będzie więc sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne będzie miało charakter iluzoryczny czy też pozorny.

Jeżeli chodzi natomiast o zasadę równości wobec prawa, to Trybunał zaakcentował, iż wyraża ona nakaz jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych, którzy charakteryzują się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko pod warunkiem, że kryterium przyjętego zróżnicowania pozostaje w związku z celem i treścią danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone na skutek wprowadzonego zróżnicowania, a samo kryterium różnicowania jest powiązane z innymi wartościami, zasadami tudzież normami konstytucyjnymi, które to uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

2.4. Analizując sekwencję kolejnych nowelizacji ustawy o kombatantach (dodanie najpierw art. 2 pkt 7, następnie – po niespełna miesiącu – art. 22 ust. 3 i wreszcie zaskarżonego art. 22 ust. 4) Trybunał doszedł do wniosku, że w krótkim okresie miało miejsce kilka zmian legislacyjnych, które mogły powodować, iż zainteresowani nie mieli wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z nowymi regulacjami prawnymi i dostosowanie do nich. Nade wszystko od wejścia w życie art. 2 pkt 7 u.k., czyli od dnia 9 lipca 1997 r., do dnia 30 lipca 1997 r. składanie wniosków o stwierdzenie uprawnień kombatanckich nie było w ogóle ograniczone terminem. W wyniku późniejszych zmian termin taki został ustanowiony dla wszystkich uprawnionych, po czym odrębne terminy wyznaczono osobom, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-6, art. 2 pkt 1-6 oraz art. 4 u.k. (do nich zastosowanie znajdował art. 22 ust. 3), i zupełnie inny termin w przypadku tytułów z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 2 pkt 7 u.k. (art. 22 ust. 4).

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie SK 4/02 ugruntował się podział na podmioty dysponujące pełnią uprawnień oraz te, które wprawdzie spełniły przesłanki materialne warunkujące uzyskanie statusu kombatanta, lecz – ze względu na to, że ustawodawca w pewnym momencie ograniczył im termin złożenia wniosku do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o potwierdzenie tegoż statusu – nie mogą korzystać z uprawnień przewidzianych w ustawie o kombatantach.

Zdaniem Trybunału regulacja taka „(...) narusza zasadę bezpieczeństwa prawnego, ponieważ w chwili uchwalenia ustawy, a następnie w momencie jej wejścia w życie, osoby, które spełniały wymogi wynikające z art. 2 pkt 7 u.k., były przeświadczone, że po przedłożeniu

Kierownikowi UdsKiOR odpowiednich dokumentów uzyskają uprawnienia kombatanckie. Skutek działania nowej regulacji nie został w dostateczny sposób złagodzony nawet tym, że ustawodawca przewidział na składanie wniosków okres od 24 marca 1998 r. do 31 grudnia 1999 r.”

Zatem, brak odpowiednich rozwiązań osłonowych oraz wyraźna niespójność między koncepcją ustawowego zdefiniowania faktów i zdarzeń decydujących o statusie kombatancka a koncepcją terminowego ograniczenia możliwości składania wniosków o wydanie, skądinąd deklaratoryjnej, decyzji dotyczącej tego statusu uzasadniały stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 4 u.k. z art. 2 ustawy zasadniczej.

Jeżeli chodzi natomiast o zasadę równości, to Trybunał Konstytucyjny zauważył, że istotą ustawy o kombatanckach jest przyznanie pewnej kategorii podmiotów, tj. kombatanckom, określonych uprawnień. Odnosi się to także do osób wymienionych w art. 2 pkt 7. Nie da się wskazać żadnego kryterium, które pozwalałoby na postawienie tezy, że osoby te tworzą inną klasę podmiotów i że należałoby je traktować odmiennie niż pozostałych beneficjentów u.k. Jak zaznaczył Trybunał: „Dla poprawności konstytucyjnej różnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony, proporcjonalny, a kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi. (...) w niniejszej sprawie, przesłanki konstytucyjnego odstępstwa od zasady równości zostały naruszone. Kryterium różnicowania stanowił tytuł, na podstawie którego określone osoby występują o potwierdzenie uprawnień określonych w ustawie o kombatanckach. Różnicowanie to jest sprzeczne z celem ustawy o kombatanckach i nie ma uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości.”

Wprowadzenie terminu, w którym zainteresowani mogli zainicjować postępowanie w sprawie potwierdzenia uprawnień wynikających z u.k., miało służyć przede wszystkim ochronie równowagi budżetowej przez ustalenie liczby potencjalnych beneficjentów, wymiaru obciążeń dla budżetu państwa, jak również perspektywy czasowej ponoszenia kosztów uprawnień kombatanckich. Owa cezura czasowa miała umożliwić programowanie obciążeń finansów publicznych związanych z realizacją ustawy o kombatanckach. Jednakże działanie ustawodawcy w tym wypadku nie odpowiadało, według Trybunału, wartościom powołanym w preambule samej ustawy o kombatanckach, gdzie zadeklarowano, iż ustawę uchwalono celem wyrażenia głębokiego szacunku kombatanckom oraz ofiarom represji ze strony wszystkich rodaków oraz że jej intencją jest zapewnienie tym osobom szczególnej troski i opieki instytucji państwowych, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych.

2.5. Niekonstytucyjna norma prawna została derogowana z porządku prawnego z dniem ogłoszenia rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 3 Konstytucji), a więc z dniem 20 stycznia 2012 r.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W projekcie proponuje się uchylenie art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach. Wypowiedź Trybunału nie pozbawiła bowiem tego przepisu mocy obowiązującej, a jedynie wyłączyła możliwość stosowania ograniczenia czasowego w przypadku osób, o których mowa w art. 2 pkt 7 u.k. Wiązący pozostaje za to termin ustanowiony w stosunku do osób powołujących się na uczestnictwo w Niszczycielskich Batalionach (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.k.).

Nie ulega wątpliwości, że w świetle wyводу zaprezentowanego w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r. utrzymanie terminu tylko dla jednej grupy byłoby sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi i godziłoby w elementarne poczucie sprawiedliwości. Stąd też niezbędna jest interwencja legislacyjna ustawodawcy polegająca na wyeliminowaniu art. 22 ust. 4 u.k. z systemu prawa.

Po wejściu projektowanej ustawy w życie ewentualne wnioski o wydanie decyzji potwierdzającej działalność uważaną za kombatancką (art. 1 ust. 2 u.k.) bądź za równorzędną z działalnością kombatancką (art. 2 u.k.) albo decyzji potwierdzającej okoliczności wskazane w art. 4 u.k. będą traktowane w ten sam sposób, a mianowicie rozpatrywane wyłącznie pod kątem spełnienia przez wnioskodawcę przesłanek pozytywnych oraz braku po jego stronie przesłanek negatywnych. Przesłanka formalna w postaci dochowania terminu złożenia wniosku nie będzie już brana pod uwagę.

### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Projekt zmierza do wykonania obowiązku dostosowania ustawodawstwa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Podstawowym jej skutkiem prawnym będzie zatem zastąpienie regulacji wadliwej rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją. Wejście w życie projektowanej ustawy usunie w szczególności ostatni element dyskryminacyjny, jaki występuje aktualnie w ustawie o kombatantach.

Oczekuje się, iż proponowana nowelizacja ustawy o kombatantach pozwoli tym, którzy z powodu uchybienia terminowi z art. 22 ust. 4 u.k. nie mogli uzyskać pozytywnej

decyzji, ponownie ubiegać się o potwierdzenie statusu kombatanta. Uczyni to w pełni zadość ideom przedstawionym w preambule ustawy o kombatantach.

Projektowana ustawa może spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa, aczkolwiek szacuje się, że liczba osób, które mogą być beneficjentami uchylecia art. 22 ust. 4 u.k., nie będzie znacząca. W postępowaniu przed Trybunałem Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych stwierdził, że z powodu upływu terminu umorzono od kilkunastu do kilkudziesięciu postępowań, a tym samym obciążenie budżetu w związku ze spodziewanym wyrokiem odnoszącym się do osób poszkodowanych w wyniku wydarzeń z grudnia 1970 r. określił jako „znikome”. Powyższe należy tym bardziej łączyć ze zmianą sytuacji osób, które uczestniczyły w walce z ukraińskimi nacjonalistami na dawnych ziemiach polskich w latach 1944-1945, jako że w tym wypadku istotnym czynnikiem jest upływ czasu oraz wiążące się z nim prawdopodobieństwo, że uprawnionych, którzy nie złożyli stosownych wniosków, nie ma już zbyt wielu.

## **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....