

Warszawa, dnia 21 kwietnia 1999 r.

**Opinia prawna na temat
wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z
Konstytucją ustawy z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych
osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (syg. akt K. 11/99)**

Prezydent RP w piśmie z dnia 15 marca 1999 r. w trybie kontroli prewencyjnej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 4 marca 1999 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Autor wniosku zarzuca ustawie niezgodność:

- 1) art. 1 pkt 3 lit. a) z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP,
- 2) art. 1 pkt 3 lit. b) z art. 32 Konstytucji RP.

I Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 lit. a) z art. 2 Konstytucji uzasadniany jest przez Prezydenta twierdzeniem, że przepis ustawy "narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (...), przez to że podważa bezpieczeństwo prawne obywateli oraz wymóg dostatecznej określoności norm prawnych dotyczących praw obywateli".

Twierdzenie to uzasadniane jest następującym rozumowaniem:

Art. 1 pkt 3 lit. a) kwestionowanej ustawy dodaje do nowelizowanej ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz. U. z 1997 nr 142, poz. 950; *dalej jako ustawa o kombatantach*) nowy art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. d). Stosownie do jego brzmienia przesłanką wyłączającą korzystanie z uprawnień kombatanckich jest **cecha bycia funkcjonariuszem** organów lub jednostek organizacyjnych Polskiej Partii Robotniczej lub Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, do których właściwości należał nadzór nad:

- strukturami Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej, a także nadzorującymi je komórkami jednostek zwierzchnich,
- organami prokuratury i prokuratury wojskowej, sądownictwem powszechnym lub wojskowym oraz służbą więzienną - w zakresie związanym ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP,
- zadaniami śledczymi i operacyjnymi wykonywanymi w aparacie bezpieczeństwa lecz poza strukturami Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa lub Informacji Wojskowej związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP.

Autor wniosku wskazuje, że w doktrynie prawa administracyjnego przez pojęcie "nadzoru" rozumie się "kontrolę oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość wzruszenia (uchylenia, stwierdzenia nieważności) jego aktów".

Wnioskodawca uznaje za oczywiste, że "określone rozstrzygnięcia (...) podejmowały określone osoby zatrudnione w organach bądź jednostkach organizacyjnych". Przyjmuje jednak, iż posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie ogólną kategorią "organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, do których właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej - należał nadzór" nie spełnia konstytucyjnego standardu dostatecznej określoności norm prawnych bowiem prowadzi w konsekwencji do utraty uprawnień kombatanckich także przez osoby zatrudnione w organach partyjnych sprawujących nadzór, które jednak "nie wykonywały zadań polegających na sprawowaniu nadzoru".

Wskazać zarazem należy, iż wnioskodawca utożsamia ustawowe pojęcie "bycia funkcjonariuszem" w organach partyjnych sprawujących nadzór z pojęciem "zatrudnienia" w tychże organach.

Przedstawione rozumowanie w ocenie autora niniejszej opinii wydaje się błędne z kilku zasadniczych przyczyn.

Po pierwsze, wnioskodawca dokonując wykładni pojęcia "nadzoru", które występuje w nowym art. 21 ust. 2

pkt 4 lit. d) bezzasadnie odwołuje się do definicji wypracowanej przez doktrynę prawa administracyjnego. Pojęcie "nadzoru", o którym mówi ta definicja jest z oczywistych względów ograniczone do nadzoru w granicach prawa. Nadzór struktur partii komunistycznej nad aparatem represji nie był określony pozytywnymi przepisami obowiązującego prawa lecz wiązał kontrolowane podmioty, w oparciu o funkcjonującą praktykę totalitarnego państwa. Nie można zatem utożsamiać "administracyjnej kontroli oraz możliwości podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego" z totalitarną praktyką struktur partyjnych komunistycznego państwa narzucania aparatowi bezpieczeństwa decyzji politycznych.

Po drugie, kategoria "organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR, do których właściwości rzeczowej - terenowej i centralnej - należał nadzór (...)" jakkolwiek jest kategorią zbiorczą, ogólnie wskazującą zbiór desygnatów, to wydaje się, iż brak jest podstaw do przyjęcia, iż kategoria ta nie odpowiada standardom dostatecznej określoności norm prawnych dotyczących obywateli. Wskazać należy, iż powyższe wyrażenie jednoznacznie formułuje kryterium wyznaczające zakres zbioru desygnatów - jest nim "sprawowanie nadzoru (...)".

Przyjąć więc można, iż na tle przyszłej praktyki stosowania analizowanego przepisu, zagadnieniem kluczowym będzie ustalenie przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (w procedurze orzekania o przyznaniu uprawnień kombatanckich lub w postępowaniu weryfikacyjnym *vide* art. 25 ustawy kombatanckiej) czy konkretny organ lub struktura organizacyjna partii komunistycznej sprawowała nadzór nad aparatem represji. Trzeba podkreślić, iż każda indywidualna decyzja podjęta w tym zakresie przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Warto w tym miejscu wskazać tytułem dygresji, iż Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w cyt. przez wnioskodawcę sprawie o syg. K. 15/93 dokonując wykładni wyrażenia "aparat bezpieczeństwa publicznego" zawartego w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit a) ustawy o kombatantach (w jej ówczesnym brzmieniu) nie uznał, iż nie odpowiada ono standardowi dostatecznej określoności norm prawnych.

Po trzecie, wnioskodawca błędnie utożsamia ustawowe pojęcie "bycia funkcjonariuszem" w organach partyjnych sprawujących nadzór nad organami represji z pojęciem "zatrudnienia" w tychże organach.

Wskazać należy, iż system prawa nie zawiera ogólnej definicji "funkcjonariusza". *De lege lata* obowiązują dwie bliskoznaczne definicje. Definicja wyrażenia "funkcjonariusz państwowy" zawarta jest w art. 417 § 2 kc. Brak możliwości jej zastosowania nawet *per analogiam* w analizowanym przypadku jednoznacznie wynika z faktu, iż została ona sformułowana w tytule VI księgi trzeciej Kodeksu cywilnego ("Czyny niedozwolone") wyłącznie na potrzeby instytucji odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych ("Funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu niniejszego tytułu są (...)").

Kodeks karny w art. 115 § 13 definiuje przez wyliczenie pojęcie "funkcjonariusza publicznego". W przepisie tym ustawodawca przyjął, iż funkcjonariuszami publicznymi są osoby sprawujące enumeratywnie wskazane funkcje i stanowiska. W dwóch przypadkach autorzy kodeksu posłużyli się formułą, iż funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem określonych organów państwowych, "chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych" (por. art. 115 § 13 pkt 4 i 5).

Wydaje się, iż powyższa formuła wiążąca sens pojęcia funkcjonariusza publicznego z kompetencją podejmowania przez pracownika władczych rozstrzygnięć w imieniu zatrudniającego go organu może stanowić przesłankę dla właściwej wykładni pojęcia "funkcjonariusza organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR ...".

Wskazać należy, iż pogląd o braku tożsamości znaczeniowej pomiędzy pojęciem "funkcjonariusza partyjnego" i pojęciem "osoby zatrudnionej w organach partyjnych" potwierdza fakt, iż ustawodawca formułując treść nowego przepisu ustawy o kombatantach (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. d) posłużył się sformułowaniem odmiennym ("funkcjonariusz") od tego, które występuje w art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. c) (osoba, która "była zatrudniona, pełniła służbę lub funkcję w aparacie bezpieczeństwa publicznego ...").

Wydaje się zatem, iż kategoria "funkcjonariusza organów bądź jednostek organizacyjnych PPR lub PZPR ..." obejmuje wyłącznie osoby zatrudnione w tych organach, chyba że pełniły one wyłącznie czynności usługowe.

Konkluzją tej części rozważań jest pogląd, iż analizowany przepis art. 1 pkt 3 lit. a) ustanawiający brzmienie art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. d) nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

II Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 lit. a) z art. 32 Konstytucji uzasadniany jest przez wnioskodawcę tym, że analizowany przepis ustawy nowelizującej ma charakter dyskryminujący przez to, że "daje podstawę do

pozbawienia uprawnień kombatanckich nabytych w związku z walką z hitlerowskim okupantem wszystkich osób pełniących funkcje i wszystkich byłych pracowników aparatu PPR i PZPR od najwyższego do najniższego szczebla włącznie".

Wskazać należy, iż powyższy zarzut nie jest zarzutem logicznie niezależnym od zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, bowiem jego uzasadnienie zakłada prawdziwość twierdzenia, iż nowy art. 21 ust. 2 pkt 4 lit d) nie pozwala na precyzyjne ustalenie, które funkcje i stanowiska w organach partii komunistycznej (PPR i PZPR) związane były z nadzorowaniem struktur aparatu bezpieczeństwa.

Pierwsza część niniejszej opinii poświęcona została wykazaniu, iż zarzut naruszenia przez art. 1 pkt 3 lit a) ustawy nowelizującej art. 2 Konstytucji jest zarzutem bezzasadnym, bowiem nowy art. 21 ust. 2 pkt 4 lit d) ustawy o kombatanach umożliwia dokonywanie przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatanów i Osób Represjonowanych (i ewentualnie przez NSA) jego jednoznacznej wykładni operacyjnej.

W tym miejscu można jedynie wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w cyt. wyżej orzeczeniu z aprobatą odniósł się do przypisywanego ustawodawcy poglądu, iż "zasługi związane z okresem wojny lub poniesione represje znajdujące wyraz w postaci społecznego uznania w formie szczególnych uprawnień mogą zostać przekreślone w wypadkach działania na szkodę interesów Narodu i Państwa Polskiego (...)"

Trybunał ponadto stwierdził, 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 w tych organach chodzi. (...) 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 nienaruszające zasady sprawiedliwości."

W ocenie autora niniejszej opinii analizowana regulacja nie ma charakteru dyskryminującego bowiem negatywnie różnicuje sytuację prawną tych obywateli, którzy byli funkcjonariuszami organów partii komunistycznej sprawujących nadzór nad działalnością aparatu represji w latach 1944-1956. Przyjęte kryterium dyferencjacji znajduje pełne uzasadnienie w systemie aksjologicznym wyrażanym przez preambułę do Konstytucji, a którego konkretyzacją jest treść jej art. 13 (zakaz istnienia partii politycznych odwołujących się do totalitarnych metod i praktyk działania komunizmu) oraz 19 (RP specjalna opieką otacza weteranów walk o niepodległość).

III. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 3 lit. b) z art. 32 Konstytucji RP wnioskodawca uzasadnia tym, że przepis ten przez uchylenie art. 21 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy o kombatanach powoduje, iż statusu kombatananta nie uzyskają (lub utracą go w procedurze weryfikacyjnej) te osoby, które dotychczas ubiegając się o status kombatananta mogły przedłożyć dowody, że podczas zatrudnienia, pełnienia służby lub funkcji w strukturach, jednostkach i na stanowiskach, o których mowa w ust. 2 w pkt 4 lit. a) i b), wykonywały wyłącznie zadania nie związane ze zwalczaniem organizacji oraz osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazać należy, iż skutkiem art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy nowelizującej jest zrównanie sytuacji prawnej wszystkich osób do których odnosi się art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) i b) z wyjątkiem tych, którzy przedłożą dowody, że do wymienionych służb i organów zostały skierowane przez organizacje niepodległościowe lub przez te organizacje były zwerbowane w celu udzielenia im pomocy (art. 21 ust. 3 pkt 1).

Analizowana zmiana oznacza, iż ustawodawca uznał, że poza przywołanym wyjątkiem, na przywileje związane ze statusem kombatananta nie zasługują *in gremio* te osoby, które należą do kategorii wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a) i b) niezależnie od zadań wykonywanych w tych organach.

Ocena konstytucyjności proponowanej zmiany w kontekście zasady równości obywateli gwarantowanej w art. 32 Konstytucji sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy zgodne z tą zasadą jest takie zróżnicowanie obywateli w kontekście przywilejów związanych ze statusem kombatananta, które za kryterium różnicujące przyjmuje wyłącznie fakt zatrudnienia, pełnienia służby lub funkcji w strukturach aparatu represji, o których mowa w ust. 2 w pkt 4 lit. a) i b).

Powyższe pytanie jest zatem tożsame z zagadnieniem, czy kryterium dyferencjacji tak sformułowane znajduje swoje usprawiedliwienie w porządku etycznym leżącym u podstaw Konstytucji.

Wydaje się, iż cytowany wyżej fragment orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może stanowić wskazówkę dla rozstrzygnięcia tego problemu. Przypomnijmy, iż na tle brzmienia ustawy o kombatanach z 1993 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "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 w tych organach chodzi". (Trzeba podkreślić w tym miejscu, iż ustawa o kombatanach, względem której orzekał w dniu 15 lutego 1994 r. Trybunał Konstytucyjny nie zawierała przepisów odpowiadających brzmieniem uchylanemu art. 21 ust. 3 pkt 4. Innymi słowy w odniesieniu do

możliwości uzyskania statusu kombatanta nie różnicowała ona grupy osób zatrudnionych w aparacie bezpieczeństwa publicznego w zależności od charakteru wykonywanych zadań.)

Konkludując wydaje się, iż zmiana zawarta w art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy nowelizującej jest zgodna z art. 32 Konstytucji, bowiem zaliczenie do tej samej grupy wszystkich osób zatrudnionych w strukturach aparatu represji, o których mówi art. 21 ust. 2 w pkt 4 lit. a) i b) związane jest z przyjęciem przez ustawodawcę jednolitego kryterium aksjologicznego, które znajduje pełne potwierdzenie porządku etycznym leżącym u podstaw Konstytucji.

Opracował: Wojciech Odrowąż-Sypniewski