



Warszawa, 02/10/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-593108-III/08/EP/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Prof. dr Roman Hauser
Wiceprezes
Naczelnego Sądu Administracyjnego
Dyrektor Biura Orzecznictwa

Szanowny Panie Prezesie

Uprzejmie informuję Pana Prezesa, że Rzecznik rozważa możliwość zakwestionowania zgodności z Konstytucją RP art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm., dalej jako „ustawa kombatancka” lub „ustawa”) w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 38, poz. 360). Przepis ten upoważnia Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, do określenia w drodze rozporządzenia - po zasięgnięciu opinii Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - miejsc odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków obozowych w obozach koncentracyjnych, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa, a także więzienia lub obozy NKWD lub będące pod nadzorem NKWD, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości, oraz obozy, o których mowa w art. 3 pkt 2 i w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b i lit. c oraz w pkt 3.

Prezes Rady Ministrów zrealizował to upoważnienie dopiero prawie po dwóch latach od jego wprowadzenia, a mianowicie w rozporządzeniu z dnia 20 września 2001 r. w sprawie określania miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości (Dz. U. Nr 106,

poz.1154, z 2005 r. Nr 24, poz. 1801 oraz z 2006 r. Nr 277, poz. 1660, dalej jako „rozporządzenie”).

Choć wykładnia językowa przepisu art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy kombatanczej nie prowadzi do wniosku, że tylko pobyt w obozach wymienionych w rozporządzeniu pozwala na spełnienie przesłanek dających podstawę do przyznania uprawnień kombatanczych, to jednak w świetle stanowiska Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wykaz miejsc odosobnienia, zawarty w rozporządzeniu wykonawczym, przesądza o dopuszczalności przyznania takich uprawnień. Wymienienie danego miejsca odosobnienia jest zatem warunkiem koniecznym. Przeciwnie rozumienie prowadziło do zbyteczności delegacji ustawowej i do założenia o braku racjonalności działania prawodawcy.

W ocenie Rzecznika brak w art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz w całej ustawie o kombatantach wytycznych co do charakteru wykazu określonego przez Prezesa Rady Ministrów w akcie wykonawczym może skutkować uznaniem, że upoważnienie ma charakter blankietowy i prowadzić do stwierdzenia, iż art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o kombatantach jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W odpowiedzi z dnia 3 lutego 2004 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych stwierdził, że rozpatrując wnioski o przyznanie uprawnień kombatanczych z tytułów określonych w art. 3 pkt 2, w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) i lit. c) oraz w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy zobligowany jest kierować się wykazem obozów zamieszczonym w rozporządzeniu. Cytowany akt prawny enumeratywnie wylicza miejsca odosobnienia, w których przebywanie stać się może podstawą przyznania uprawnień kombatanczych. Pośród wymienionych z nazwy kilkuset obozów znaleźć tam można m.in. wychowawcze obozy pracy - samodzielne oraz utworzone na terenie więzień i obozów przesiedleńczych oraz karne obozy pracy - samodzielne oraz utworzone na terenie więzień (§ 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia). Ze względu na dużą ilość tego rodzaju miejsc, zarówno karne, jak i wychowawcze obozy pracy nie zostały w treści rozporządzenia wymienione z nazwy. O tym więc, czy konkretny obóz spełnia kryteria ustawowe decyduje jego ówczesna podległość oraz miejsce w systemie represyjnym III Rzeszy. Zdarzało się, iż dany obóz na przestrzeni II wojny światowej nawet kilkakrotnie zmieniał swój charakter. Tytułem przykładu wskazać można, iż obóz w Potulicach ze statusu wychowawczego obozu pracy korzystał jedynie w okresie od jesieni 1941 r. do dnia jego likwidacji, to znaczy 20 stycznia 1945 r. W konsekwencji, by otrzymać uprawnienia kombatancze z tytułu pobytu w tym obozie należało w nim przebywać

w takim okresie. Analogicznie rzecz się ma w przypadku karnych obozów pracy. Podstawą przyznania uprawnień kombatanckich jest w tym przypadku przebywanie w takim miejscu wyłącznie w okresie, w którym w świetle ustawodawstwa III Rzeszy pełniło ono taką funkcję.

Stanowiska tego nie podzielono w niektórych wyrokach sądowych. I tak przykładowo w wyroku z dnia 15 kwietnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (IV SA/Po 43/05 *Legalis*) stwierdził, że wykładnia językowa owego przepisu nie prowadzi do wniosku, że tylko pobyt w obozach wymienionych w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy, pozwala na spełnienie przesłanek z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b i c ustawy. Sąd ten zauważył, że niekonstytucyjną i naruszającą zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 2), prawo do sądu w zakresie odpowiednio ukształtowanej procedury (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) byłaby taka wykładnia rozporządzenia przez to, że bez dostatecznego powodu ograniczeniu uległby katalog środków dowodowych, dopuszczonych w art. 75 § 1 k.p.a., mimo, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada prawdy materialnej, utrudniając obywatelowi uzyskanie na drodze prawnej uprawnień kombatanckich w sytuacji, gdy obóz, w którym przebywał, nie został ujęty w rozporządzeniu. Przed sądem administracyjnym niedopuszczalne jest prowadzenie dowodów z zeznań świadków, przeto dowody dopuszczalne w myśl art. 75 § 1 k.p.a. winny być z należytą starannością przeprowadzone przez organami administracji państwowej. Zasady dopuszczenia jako dowodu wszystkiego, co nie jest sprzeczne z prawem (w szczególności dokumentów, zeznań świadków, opinii biegłych i oględzin) nie może ograniczać wykładni prawa, dokonana wbrew zasadzie dokonywania wykładni ustawy i aktu doń wykonawczego w zgodzie z Konstytucją. Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2006 r., II OSK 122/05, oddalającym skargę kasacyjną Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich stwierdzono natomiast, że wymienienie danego miejsca odosobnienia w rozporządzeniu nakłada na organ administracyjny obowiązek przyznania uprawnień z tytułu pobytu w nim, jeśli poczynione ustalenia wskazują na inne przesłanki określone w art. 4 ustawy kombatanckiej. Nie oznacza to jednak, że organ, niezależnie od ewentualnego spełnienia przesłanek określonych w ustawie, ma obowiązek nieprzyznawania uprawnień dlatego tylko, że miejsce odosobnienia nie jest ujęte w rozporządzeniu

(OSP Nr 11/2007, poz. 134 z glosą Moniki Żabickiej-Kłopotek i Przemysława Florjanowicza-Błachuta).

Zdaniem Rzecznika z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne jest przesunięcie całej regulacji materialnoprawnej do rozporządzenia, przy całkowitym milczeniu w tym zakresie ustawy o kombatantach. Nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione przepisy podmiotowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3).

Niewątpliwie wykaz miejsc odosobnienia, dających podstawę do przyznania uprawnień kombatanckich, dotyczy zasadniczych interesów prawnych obywateli i powinien być - co do zasady - uregulowany przepisami ustawy. Jednak biorąc pod uwagę jedną z zasad techniki legislacyjnej, a mianowicie nakaz zwięzłego i syntetycznego redagowania przepisów ustawy i unikania nadmiernej szczegółowości (§ 5 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908) można uznać, że określenie miejsc odosobnienia, jako regulacji o zbyt dużym stopniu szczegółowości, nie musi odbywać się za pośrednictwem regulacji ustawowej. Ponadto wykaz ten ma odzwierciedlać ustalone przez przedstawicieli nauki coraz to nowe i dokładniejsze dane faktyczne w przedmiocie eksterminacji i represji obywateli polskich w czasie drugiej wojny światowej i z tego choćby względu trudno byłoby przypisać temu wykazowi cechy niezmienności, czy wyczerpującego charakteru.

W ocenie Rzecznika może to przemawiać za zamieszczeniem takiego wykazu w załączniku do rozporządzenia, jako aktu normującego sprawę ulegające stosunkowo częstym zmianom. Przyjęcie takich zasad regulacji wymagałoby jednak zawarcia w ustawie - zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji - wytycznych wiążących Prezesa Rady Ministrów przy tworzeniu listy miejsc odosobnienia, w których były osadzone osoby narodowości polskiej lub obywatele polscy innych narodowości.

Niniejsza sprawa jest ściśle związana ze sposobem rozumienia i stosowania zakwestionowanego przepisu ustawy. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa” nie zaś „sądem faktów” i w zasadzie problematyka stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kognicji, jednak w dotychczasowym orzecznictwie ukształtowany został pogląd, że jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności

jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (tak: postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia). Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. (...) Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania), (postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Dla oceny stałości i powszechności praktyki stosowania przepisu, szczególne znaczenie ma orzecznictwo, w ramach którego wielokrotnie rozstrzygano sprawy wynikłe na tle stosowania przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych kwestionowanego przepisu. Z tego względu byłbym wdzięczny Panu Prezesowi za przedstawienie Rzecznikowi informacji z tego zakresu.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich