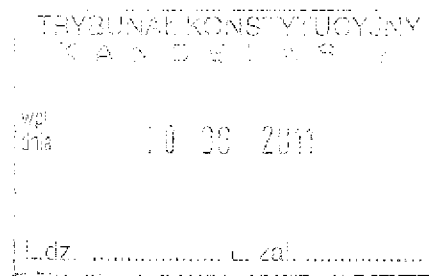




Warszawa, 10 czerwca 2011 r.

Sygn. akt P 8/11

BAS-WPTK-450/11



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie III Wydział Karny z 13 stycznia 2011 r. (sygn. akt P 8/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem do osób mieszkających obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli Sąd Okręgowy w Szczecinie III Wydział Karny (dalej także pytający sąd) uczynił art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm., dalej ustawa).

Postanowienia art. 8 ust. 2a ustawy określają przesłanki, których kumulatywne spełnienie warunkuje możliwość uzyskania od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę osobom represjonowanym za działalność na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Przesłankami tymi są:

a) zamieszkanie obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce;

b) podleganie represjom radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organów pozasądowych, działających na obecnym terytorium Polski w okresie od 1 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.;

c) podleganie represjom w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności.

Przesłanką dodatkową, wynikającą z art. 8 ust. 2b ustawy, odnoszącą się do osób represjonowanych na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnym terytorium Polski, jest prowadzenie działalności na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie od 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r.

Sądem właściwym do rozpoznania żądania odszkodowania i zadośćuczynienia jest sąd okręgowy, w którego okręgu zamieszkuje osoba składająca żądanie (art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy).

2. Kontrolowany przepis budzi wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu nie *in extenso*, ale w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób uprawnionych do

wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie lub zadośćuczynienie do osób „obecnie lub w chwili śmierci zamieszkujących w Polsce”.

3. Treść normatywna zakwestionowanego przepisu wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego tła normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji. Dopiero uwzględnienie pełnego kontekstu systemowego zaskarżonej normy pozwala poddać go analizie w świetle konstytucyjnych zasad i wartości wskazanych przez pytający sąd (zob. np. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06).

Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w zakresie w jakim przewiduje możliwość uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznana krzywdę, jest elementem stworzonego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku systemu pomocy finansowej udzielanej przez państwo osobom szczególnie poszkodowanym w czasie II wojny światowej i podlegającym represjom w okresie powojennym. Na system ten składają się także: ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.), ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622 ze zm.) oraz ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.; dalej ustawa o świadczeniu pieniężnym).

Ustawa nazywana jest w doktrynie i orzecznictwie ustawą rehabilitacyjną z uwagi na szczególne *ratio legis*. Jej istotą jest to, że w wyniku postępowania sądowego uznaje się za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi

oraz obowiązkowym dostawom (art. 1 ust. 1 ustawy). Nieważność orzeczenia stwierdza sąd okręgowy albo wojskowy sąd okręgowy. Stwierdzenie nieważności orzeczenia uznaje się za równoznaczne z uniewinnieniem (art. 2 ust. 1 ustawy).

Idea regulacji art. 8 ust. 2a ustawy opiera się na konstrukcji tzw. odszkodowań *ex gratia*, o czym w dalszej części niniejszego pisma.

## II. Analiza formalnoprawna

1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o TK), które warunkują wydanie przez Trybunał wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne sądu.

Trybunał – zobligowany na podstawie art. 7 Konstytucji do działania na podstawie i w granicach prawa – kontroluje na każdym etapie sprawy, czy nie występuje jedna z negatywnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obowiązkowym umorzeniem postępowania (por. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W myśl art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Normę tę powtarza art. 3 ustawy o TK). Ponadto, „[n]a tle wskazanych przepisów ukształtowało się bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które – w związku z koniecznością oceny spełnienia przesłanek pytania prawnego *casu ad casum* – w naturalny sposób ewoluowało, doprecyzowując w drodze interpretacji zakres pojęć użytych przez ustrojodawcę i ustawodawcę. Analiza tego orzecznictwa dowodzi, że przyjęte rozróżnienie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa ma poważne konsekwencje, zarówno jeśli chodzi o inicjowanie tej kontroli, określenie jej przedmiotu, jak i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09).

Zgodnie z poglądem powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie i literaturze przedmiotu, art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których łączna realizacja

warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

- 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy;
- 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;
- 3) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powoływaną tam literaturą oraz postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W niniejszej sprawie niewątpliwie spełnione zostały przesłanki: podmiotowa – pytanie prawne zostało wniesione przez sąd powszechny oraz przedmiotowa – pytanie dotyczy oceny zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją.

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia poprzez zainicjowanie procedury pytań prawnych do TK. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm* [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74 i n.; A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995). Takie działanie stanowi przejaw realizacji zasady dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i powinno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (zob. W. Kręcisz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02*, „Przegląd

Sejmowy” 2003, nr 5, s. 134; B. Nita, *Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r., P 5/00*, „Palestra” 2002, nr 7-8, s. 210). W realiach niniejszej sprawy pytający sąd potwierdził, że po przeprowadzeniu znanymi mu metodami wykładni treści przepisu, kwestionowana przez niego regulacja jest dla niego jasna językowo (*verba legis*, odwołujące się do miejsca zamieszkania osoby represjonowanej w chwili śmierci, jako położonego na terytorium Państwa Polskiego, są jednoznaczne także dla Sądu Najwyższego, zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Karna z 1 grudnia 2000 r., sygn. akt V KKN 127/00).

Sąd Okręgowy w Szczecinie III Wydział Karny wykazał realizację przesłanki funkcjonalnej, ponieważ ewentualna wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego na rzecz niekonstytucyjności art. 8 ust. 2a ustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* pytania prawnego, pozwoli na uwzględnienie wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie (przy założeniu kontynuacji właściwości miejscowej pytającego sądu), zaś potwierdzenie zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją spowoduje oddalenie wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

2. Niezależnie od spełnienia wymogów swoistych dla oceny dopuszczalności pytania prawnego, przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli zarzutów zgłoszonych przez pytający sąd, rozważenia wymaga kwestia formalna istotna we wszystkich postępowaniach przed TK, a konkretnie, czy w badanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Hierarchiczna zgodność zaskarżonego przepisu była już bowiem przedmiotem kontroli, częściowo w kontekście tych samych wzorców konstytucyjnych. W wyroku z 18 listopada 2003 r., sygn. akt P 6/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 8 ust. 2a ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sentencja tego wyroku została ogłoszona 4 grudnia 2003 r. w Dzienniku Ustaw Nr 206, poz. 2011.

3. W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), gdyż nie występuje w niej tożsamość podmiotowa ze sprawą rozstrzygniętą wskazanym powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (na ten temat por. m.in. wyrok TK z 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09 i postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 29/98; 1 lipca 2009 r., sygn. akt P 3/08).

Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie irrelewantne. W takim wypadku aktualizuje się bowiem nakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, którą w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia, jako formalnie prawomocnego, wykształciło orzecznictwo TK i doktryna (zob. orzeczenie TK z 8 listopada 1994 r., sygn. akt P 1/94; postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06; 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 44/08).

Negatywna przesłanka procesowa powodująca obowiązek umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK) aktualizuje się w szczególności w wypadku uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu (zob. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01 i 28 lipca 2003 r., sygn. akt P 26/02 oraz wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

Natomiast gdy we wcześniejszym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność badanego przepisu z Konstytucją, nie dochodzi automatycznie do wyłączenia dopuszczalności kontroli zgodności tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, w szczególności, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. Rozważając dopuszczalność ponownego badania konstytucyjności przepisów, w odniesieniu do których uprzednio zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający ich zgodność z Konstytucją, należy mieć na względzie także i to, że przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego są nie przepisy prawne, lecz normy prawne, czyli „treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wnikająca” (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05 i 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08).

W niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny orzekł już wprawdzie o konstytucyjności art. 8 ust. 2a ustawy, ale czynił to w oparciu o inne zarzuty niż sformułowane w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie III Wydział Karny. W sprawie o sygn. akt P 6/03 Trybunał oceniał konstytucyjność rozwiązania polegającego na objęciu zakresem art. 8 ust. 2a ustawy osób, które po 5 lutego 1946 r. kontynuowały prowadzoną wcześniej

działalność na rzecz bytu niepodległego Państwa Polskiego i z powodu tej działalności były represjonowane przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnymi granicami Polski. Sąd konstytucyjny uznał wówczas, że zróżnicowanie dat działalności w zależności od tego, na jakim terytorium działalność ta była prowadzona i w konsekwencji zróżnicowanie kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia o odszkodowanie i zadośćuczynienie, jest zgodne z zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie wskazał nową płaszczyznę kontroli konstytucyjności art. 8 ust. 2a ustawy. Inny jest tu przedmiot kontroli (kwestionowana treść normatywna), po części inne wzorce i inne argumenty uzasadniające postawione zarzuty. Dlatego wyrok w sprawie o sygn. akt P 6/03 nie przesądza o dopuszczalności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

4. Celem uzupełnienia analizy należy przypomnieć, że art. 8 ust. 2a ustawy był także przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni zasięgu terytorialnego wskazanego w tym przepisie (uchwała TK z 30 kwietnia 1996 r., sygn. akt W 18/95). Przywołana uchwała wykładnicza pozostaje bez znaczenia prawnego dla przeprowadzenia kontroli merytorycznej w sprawie aktualnie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym z powodów analogicznych do wskazanych wyżej (w związku z wyrokiem w sprawie o sygn. akt P 6/03). Poza tym, jej irrelewantność jest pochodną dwóch dodatkowych okoliczności.

Po pierwsze, zgodnie z art. 239 ust. 3 zd. 1 Konstytucji: „Z dniem wejścia w życie Konstytucji uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw tracą moc powszechnie obowiązującą” (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 239, s. 11 i n.; por. wyrok SN z 1 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 227/00 oraz późniejsze uchwały SN z 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07 oraz 11 grudnia 2008 r., sygn. akt I UZP 6/08).

Po drugie, wypowiedź Trybunału miała charakter jedynie wykładniczy (nie zaś oceniający konstytucyjność rozwiązań ustawowych) i była aktualna w innym kontekście normatywnym. Od wejścia w życie nowelizacji ustawy z 1993 r.



wprowadzającej nowy tytuł do wnioskowania o odszkodowanie i zadośćuczynienie (zob. pkt III.3.1 niniejszego pisma), na tle stosowania art. 8 ust. 2a ustawy, z uwagi na brak definicji „terytorium Polski” powstały wątpliwości interpretacyjne, natomiast na mocy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 97, poz. 604) doprecyzowano w art. 8 ust. 2a pojęcie „terytorium Polski”.

5. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w badanej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na wystąpienie przesłanki powagi rzeczy osądzonej ani zasady *ne bis in idem*.

6. Niezależnie od przedstawionej powyżej analizy, uzasadnione wątpliwości budzi spełnienie przez pytanie prawne warunków formalnych dających podstawę do merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Powyższe oznacza, że sąd formułujący pytanie prawne powinien w jego uzasadnieniu odzwierciedlić „proces myślowy jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą

kontradyktoryjności. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

7. Niezrealizowanie przez wnioskodawcę (sąd przedstawiający pytanie prawne) powyższego obowiązku skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na

istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

8. W świetle powyższych ustaleń, należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności pytania prawnego w aspekcie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 2 i art., 52 ust. 2 Konstytucji, ze względu na brak wymaganego uzasadnienia.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd tylko w części dopełnił wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Formułując zarzut naruszenia art. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji, pytający sąd ograniczył się bowiem jedynie do stwierdzenia, że: „Określenie podmiotów uprawnionych do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę do osób mieszkających obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce wydaje się być niezgodne z zasadami konstytucyjnymi: zasadą demokratycznego państwa prawnego, (...) zasadą swobodnego poruszania się (...)” (pytanie prawne, s. 5 ). W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 52 ust. 2 Konstytucji pytający sąd dodał, że: „[K]ażdy ma prawo do swobodnego przemieszczania się, w tym także zamieszkania w dowolnie wybranym przez siebie miejscu, co nie oznacza zerwania więzi z krajem ojczystym” (*ibidem*, s. 6), nie precyzując na czym polega naruszenie przez kwestionowaną regulację tak rozumianego przez pytający sąd wzorca kontroli (abstrahując od oceny trafności zrekonstruowanej zawartości normatywnej tego wzorca, co ma w tym miejscu znaczenie drugorzędne; z art. 52 ust. 2 Konstytucji wynika wolność każdego do opuszczenia terytorium RP).

9. Jak wskazuje się w doktrynie, w odniesieniu do określenia wzorca kontroli uruchomionej przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Samo powołanie przepisu konstytucji (procesowo konieczne) nie precyzuje tego wzorca, gdy natomiast każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności lub niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego musi opierać się na tyle wyraźnym określeniu owego wzorca, aby mógł on stanowić przydatny miernik (kryterium) oceny” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 180). Odwołując się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy przypomnieć, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, zarówno jego uzasadnienie, jak i *petitum*, w którym następuje usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie najważniejszych podstaw kontroli (por. np. wyroki TK

z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04). W rozpatrywanej sprawie pytający sąd nie precyzuje jednakże ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu pytania prawnego w jakim zakresie art. 2 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli. Analogicznie, w uzasadnieniu pytania prawnego brak analizy istoty naruszenia przez art. 8 ust. 2a ustawy wolności wynikającej z art. 52 ust. 2 Konstytucji.

10. Przywołane uzasadnienie nie może zostać uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie danej wolności. Tymczasem sąd pytający poprzestał na nadmiernie lakonicznym sformułowaniu zarzutu, nie przedstawiając w istocie żadnych prawnych i mieszczących się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego argumentów, wskazujących na naruszenie przez zakwestionowaną regulację przywołanych wzorców kontroli.

11. W świetle powyższego, wobec niedopełnienia przez sąd obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK) postępowanie w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 2a ustawy z art. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji **powinno zostać umorzone**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Zarzuty pytającego sądu**

1. Pytający sąd wskazuje, że art. 8 ust. 2a ustawy jest niezgodny z zasadą równości wywodzoną z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie III Wydział Karny, poddany kontroli przepis budzi wątpliwości konstytucyjne z uwagi na to, że przyjęcie kryterium miejsca zamieszkania (obecnie lub w chwili śmierci) w Polsce różnicuje – w zakresie możliwości ubiegania się o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za wyrządzoną krzywdę – sytuację prawną osób wskazanych w art. 8 ustawy.

Argumentem na rzecz niezgodności art. 8 ust. 2a ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji, według pytającego sądu, jest to, że: „Skoro ustawodawca zrównał prawa

osób dochodzących roszczeń na podstawie ustawy, w tym sensie, że przyznał je zarówno internowanym i skazanym przez organy polskie oraz represjonowanym przez radzieckie organa ścigania i wymiaru sprawiedliwości, przy czym nie ustanowił wymogu co do miejsca zamieszkania dwóch pierwszych grup, to dodanie przesłanki dotyczącej miejsca zamieszkania wnioskodawców zaliczanych do grupy trzeciej zdaje się być niekonstytucyjne i niezajdujące żadnego uzasadnienia" (pytanie prawne, s. 6).

2. Formułując pod adresem art. 8 ust. 2a ustawy zarzut naruszenia zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), pytający sąd poprzestał na stwierdzeniu, że: „[A]rt. 8 ust. 2a ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją również w zakresie ograniczenia podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem. Określenie podmiotów uprawnionych do żądania odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę do osób mieszkających obecnie lub w chwili śmierci w Polsce wydaje się być niezgodne z zasadami konstytucyjnymi: (...) dopuszczalności drogi sądowej” (pytanie prawne, s. 6). Dodatkowo pytający sąd wskazał, że „prawo dochodzenia roszczeń przed sądami polskimi wobec polskich obywateli nie powinno być w jakikolwiek sposób ograniczone” (pytanie prawne, s. 7).

## 2. Wzorce kontroli

1. Pytający sąd podał w *petitum* pytania prawnego jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Konstytucyjna zasada równości, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt

K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości (...)”. Jednakże: „[O]dstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena jego konstytucyjności oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz

stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02). Przepis ten jest rozwinięciem art. 45 ust. 1 Konstytucji i stanowi uzupełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyrok TK z 16 marca 1998 r., sygn. akt SK 19/98; zob. szerzej Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12). Należy jednocześnie podkreślić, że – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw” (wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, analizowany wzorzec zakazuje zamykania drogi sądowej dochodzenia praw i wolności konstytucyjnych. O ile jednak art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także przewidzianych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04).

Konstytucja nie wyklucza przyjęcia w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do definitywnego zamknięcia drogi sądowej dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności oraz mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału, Konstytucja nakłada na prawodawcę obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a także obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczenia dostępu do sądu (tak. np. wyroki TK z: 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 29/05; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone przez zamknięcie w ustawie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 14 marca 2005 r., sygn. akt

K 35/04; por. również P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 322).

### 3. Analiza zgodności

1. Przystępując do oceny zgodności art. 8 ust. 2a ustawy z zasadą równości wobec prawa i jednocześnie do odpowiedzi na wątpliwości pytającego sądu w tym zakresie, analizę należy rozpocząć od omówienia genezy przepisu, który stał się przedmiotem kontroli.

Początkowo ustawa przewidywała rekompensatę majątkową tylko dla osób, wobec których zapadły orzeczenia „wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.” (art. 8 ust. 1 ustawy). Nowy tytuł ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy został następnie wprowadzony dla osób, wobec których wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w Polsce 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Przywołany tytuł dodano w art. 8 ust. 1 ustawy (obok pierwotnie wskazanej grupy podmiotów represjonowanych przez władze polskie) ustawą z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 191, poz. 1372), która weszła w życie 18 listopada 2007 r.

Na mocy ustawy z dnia 20 lutego 1993 r. zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 36, poz. 159; dalej nowelizacja z 1993 r.), w art. 8 ustawy dodano ustęp 2a, według którego „Uprawnienia określone w ust. 1 przysługują również osobom, mieszkającym obecnie lub w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na mocy porozumienia zawartego 24 lipca 1944 r. między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk



radzieckich na terytorium Polski za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności”. Zmiana ta przyniosła zatem rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych przez przyjęcie, że represje mogły być wymierzone nie tylko przez polskie władze, ale również – we wskazanym zakresie – przez organy radzieckie.

Budzące wątpliwości pojęcie „terytorium Polski”, na którym miało zachodzić działanie organów obcego państwa, zostało wyjaśnione (o czym była już mowa) z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich w uchwale wykładniczej Trybunału Konstytucyjnego z 30 kwietnia 1996 r. (sygn. akt W 18/95), który ustalił, iż pojęcie „terytorium Polski” użyte przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2a ustawy obejmuje terytorium w granicach wyznaczonych Traktatem Ryskim. W uzasadnieniu uchwały Trybunał podkreślił, że „zgodnie z doktryną publicznego prawa międzynarodowego Państwo Polskie nie może być obarczone odpowiedzialnością odszkodowawczą za sprzeczne z prawem działania organów obcego państwa”. Z punktu widzenia zarówno reguł prawa międzynarodowego publicznego, jak i konstytucyjnej zasady państwa prawnego, prawnie zasadne jest, by odszkodowania wypłacał sprawca szkody. W konsekwencji, oceniając rozszerzenie zakresu ustawy na osoby represjonowane przez organy radzieckie, Trybunał stwierdził, że „dodanie ustępu 2a w art. 8 ma wyjątkowy charakter”.

2. Zgodnie z doktryną prawa międzynarodowego publicznego, Państwo Polskie nie może być obarczone odpowiedzialnością odszkodowawczą za sprzeczne z prawem działania organów obcego państwa. Każde państwo odpowiada bowiem za postępowanie swoich organów, bez względu na ich stanowisko konstytucyjne oraz funkcje tj. w tym także za organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze (zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 156-157; J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 395-396 zob. także postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Karna z 5 maja 2006 r., sygn. akt III KK 323/05).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały w sprawie o sygn. akt W 18/95: „Cały przebieg prac legislacyjnych nad ustawą z 20 lutego 1993 r., nowelizującą ustawę z 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, łącznie z dyskusją we właściwych sejmowych komisjach – dowodzi

niewątpliwie, iż wolą ustawodawcy – nawet poprzez ustanowienie normy prawnej o wyjątkowym charakterze w ust. 2a art. 8 – było moralne i materialne zadośćuczynienie osobom bezzasadnie skazanym”.

3. Przechodząc do odpowiedzi na wątpliwości pytającego sądu, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę równości przez to, że ogranicza prawo wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie przyznawane przez sądy z budżetu Rzeczypospolitej Polskiej za represje dokonane przez organy radzieckie do osób, które mają miejsce zamieszkania obecnie lub w chwili śmierci w Polsce, jeszcze raz należy podkreślić, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, gdy chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (por. wcześniej przywoływany wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

4. Pytający sąd wyraźnie wskazuje źródło naruszenia zasady równości, upatrując go w tym, że ustawodawca „niejako zrównał prawa” osób represjonowanych przez władze polskie (poprzez wydanie krzywdzących orzeczeń sadowych lub decyzji o internowaniu) oraz osób represjonowanych przez władze radzieckie, przy czym w odniesieniu do tej ostatniej grupy uzależnił możliwość wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie lub zadośćuczynienie od posiadania miejsca zamieszkania w Polsce (obecnie lub w chwili śmierci).

Nie można jednak zgodzić się z tezą przyjętą przez pytający sąd, że w realiach rozpatrywanej sprawy mamy do czynienia z tą samą kategorią podmiotów, co zakładałoby konieczność ich równego traktowania.

W wyroku z 5 października 2005 r. (sygn. akt SK 39/05) Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zasada równości daje się wyrazić w formule, w myśl której nie można tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuacje prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Oceniając daną regulację

z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w odniesieniu do celu i ogólnej treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma.

5. Celem ustawy była rehabilitacja osób, wobec których organy polskie dopuściły się represji w latach wojny i w okresie powojennym. Posłowie podczas dyskusji nad projektem nowelizacji z 1993 r. zgłaszali postulat przeniesienia na drogę dyplomatyczną – zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego – sprawy realizacji odpowiedzialności Rosji (jako sukcesora b. ZSRR) za szkody wyrządzone polskim obywatelom, w formie odszkodowania pieniężnego (biuletyny Kancelarii Sejmu z: 21 października, 4 listopada, 2 i 17 grudnia 1992 r. oraz 14 stycznia 1993 r.; stenogram z 38. posiedzenia Sejmu 18-19 lutego 1993 r.). Polska podejmowała w tym zakresie bezskuteczne działania dyplomatyczne, a brak możliwości otrzymania środków na zaspokojenie tych roszczeń od następców prawnych ZSRR stał się katalizatorem dodania ust. 2a do art. 8 ustawy. Poddany kontroli sądu konstytucyjnego przepis statuuje bowiem wyjątkowe uprawnienie domagania się zasądzenia od Państwa Polskiego z jego budżetu odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę dla osób, które doznały represji nie od organów polskich, ale organów innego państwa.

Wątpliwości pytającego sądu, które sprowokowały sformułowanie i przedstawienie pytania prawnego, dotyczą koncepcji określenia kręgu podmiotów uprawnionych, czyli warstwy merytorycznej ustawy. Sąd Okręgowy w Szczecinie III Wydział Karny rozpoznaje sprawę, w której osoba występująca z roszczeniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie została skazana przez władze radzieckie za działalność patriotyczną na rzecz Państwa Polskiego, jednak brak miejsca zamieszkania wnioskodawcy w Polsce – taka przesłanka wynika *expressis verbis* z art. 8 ust. 2a ustawy – przemawia zdaniem sądu za oddaleniem wniosku o roszczenie odszkodowawcze.

Jedynie na marginesie należy nadmienić, że na podstawie analizy sytuacji faktycznej, będącej podstawą sprawy zawisłej przed pytającym sądem, Sejm skłania się do przyjęcia, że istnieje inna możliwość uzyskania stosownego odszkodowania dla osób znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej jak osoba, w sprawie

której postępowanie prowadzi pytający sąd. Trzeba bowiem zauważyć, że E. B. został skazany 10 maja 1958 r. przez Sąd Wojewódzki w Łodzi (a więc bez wątpienia polski organ sądowy) za czyny będące przedmiotem skazania przez Trybunał Ludowy ZSRR i na tej podstawie mógłby dochodzić uznania tego orzeczenia za nieważne w trybie art. 2 w związku z art. 1 ustawy, a następnie, w świetle art. 8 ust. 1 ustawy – byłby uprawniony do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za represje, których doznał ze strony władz polskich.

6. Analiza przepisów dotyczących sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do odszkodowania i zadośćuczynienia na gruncie ustawy prowadzi do konstatacji, że ustawa w sposób odmienny reguluje sytuację podmiotów represjonowanych przez władze polskie (art. 8 ust. 1 ustawy) i przez władze radzieckie (art. 8 ust. 2a ustawy) nie tylko z punktu widzenia przesłanek, które determinują ich prawo do świadczeń. Wśród pozostałych różnic wskazać trzeba m.in. to, że:

- a) warunkiem ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w trybie art. 8 ust. 1 ustawy przez osoby represjonowane przez władze polskie jest uprzednie uzyskanie stwierdzenia nieważności orzeczenia skazującego, jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, albo orzeczenia wydanego z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydanego za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Stwierdzenia nieważności dokonuje sąd okręgowy albo wojskowy sąd okręgowy. Tymczasem dla osób represjonowanych przez władze radzieckie, ze względu na jurysdykcję krajową sądów polskich, przesłanka uzyskania orzeczenia stwierdzającego nieważność (prejudykatu) nie została w ustawie sformułowana;
- b) wystąpienie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie przez osoby represjonowane przez władze polskie ograniczone jest rocznym terminem przedawnienia roszczeń (art. 8 ust. 2 ustawy); posługując się wielowątkową argumentacją, Sąd Najwyższy wykazał, że powołany przepis określa cywilnoprawny termin przedawnienia w rozumieniu art. 117 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej k.c.). Ponieważ zaś ustawa nie normuje skutków upływu tego terminu, mają zastosowanie rozwiązania przyjęte w prawie cywilnym. Oznacza to, że przedawnienie powoduje wprawdzie niemożność dochodzenia roszczenia,

jednak upływu terminu przedawnienia nie uwzględnia się z urzędu, lecz wyłącznie na zarzut podniesiony przez stronę przeciwną. Tak więc zgłoszenie żądania odszkodowania i zadośćuczynienia po upływie terminu przewidzianego w art. 8 ust. 2 ustawy prowadzi do oddalenia wniosku tylko w razie podniesienia zarzutu przedawnienia (art. 117 § 2 k.c.), a nadto pod warunkiem uznania, że podniesienie takiego zarzutu nie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) (zob. wyrok SN z 17 października 2000 r., sygn. akt V KKN 321/98). W odniesieniu do osób represjonowanych przez władze radzieckie termin przedawnienia roszczeń nie został w ustawie przewidziany;

- c) osobom represjonowanym przez władze polskie, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w Polsce 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji (art. 8 ust. 1 ustawy), natomiast osobom represjonowanym przez władze radzieckie przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności. Przepisy ustawy nie stawiają wymogu, by działalność ta miała charakter polityczny i była prowadzona w jakiejś określonej formie, a w szczególności by wiązała się z formalną przynależnością do określonej struktury (grupy) ruchu oporu, czy też zaprzysiężeniem przynależności do jej szeregów. Działalność niepodległościowa podejmowana w okresie wojny i okupacji przybierała bardzo różne formy. Współpracownicy oraz faktyczni członkowie ruchu oporu nierzadko pozostawali poza formalną strukturą istniejących wówczas organizacji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 stycznia 2005 r., sygn. akt II AKa 260/04). Artykuł 8 ust. 2a ustawy przewiduje przyznanie rekompensaty wymienionym w nim osobom nie tylko w przypadku skazania ich za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ale również wówczas, gdy do skazania doszło z powodu prowadzenia takiej działalności. Oznacza to, że w przypadku osób, które prowadziły działalność na byłych ziemiach polskich przed 5 lutego 1946 r., tj. przed formalnym ustaleniem wschodniej granicy Państwa Polskiego, a skazane zostały przez

radzieckie organy sądowe za działalność, która była jej kontynuacją, ale miała miejsca już po tej dacie, przedmiotem badania i ocen sądu musi być całokształt działalności patriotycznej ubiegającego się o odszkodowanie. Także powoływanie się wnioskodawcy na represje ze strony władz radzieckich za przypisane mu czyny popełnione po 5 lutego 1946 r. na dotychczasowym terytorium Polski, które po tej dacie znalazło się w obszarze ówczesnego ZSRR, nie eliminuje możliwości zasądzenia odszkodowania (zadośćuczynienia) osobom wskazanym w art. 8 ust. 1 i ust. 2a ustawy, pod warunkiem jednak, że zostanie wykazane stosownymi dowodami, iż represje te wiązały się także z prowadzoną wcześniej działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (wyrok Sądu Najwyższego – Izba Karna z 6 stycznia 2005 r., sygn. akt V KK 292/04);

- d) wobec osób represjonowanych przez władze polskie, niezależnie od odszkodowania i zadośćuczynienia, sąd może zasądzić od Skarbu Państwa pokrycie w całości lub w części kosztów symbolicznego upamiętnienia osoby niesłusznie represjonowanej, jeżeli jej śmierć była skutkiem wykonania orzeczenia uznanego za nieważne (art. 9 ustawy); możliwość taka została w ustawie wyraźnie wyłączona w przypadku osób zmarłych na skutek represji organów radzieckich (art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy);
- e) wobec osób represjonowanych przez władze polskie, w wypadku stwierdzenia nieważności orzeczenia, osobie uprawnionej zwraca się mienie, którego przepadek lub konfiskatę orzeczono na rzecz Skarbu Państwa, oraz przedmioty zatrzymane w toku postępowania – z wyjątkiem przedmiotów, których posiadanie jest zakazane lub wymaga zezwolenia – jeżeli znajdują się one w posiadaniu państwowej jednostki organizacyjnej, a w razie niemożności zwrotu – ich równowartość wypłaca się ze środków Funduszu Reprywatyzacji, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.); analogiczne uprawnienia ustawa *expressis verbis* wyłącza wobec osób represjonowanych przez władze radzieckie (art. 8 ust. 2a *in fine* ustawy);
- f) odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa Polskiego wobec osób represjonowanych przez władze polskie wynika z zasad ogólnych prawa międzynarodowego publicznego, dotyczących odpowiedzialności państwa za działania jego organów (zob. pkt III.3.2 niniejszego pisma), natomiast

odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa Polskiego wobec osób represjonowanych przez władze radzieckie przyjęta została ponad wymogi wynikające z zasad prawnych (zob. pkt III.3.12 niniejszego pisma).

W świetle zarysowanego kontekstu normatywnego, w jakim musi być odczytywana norma poddana ocenie konstytucyjności, trzeba uznać, że cechą przesądzającą nieporównywalność (odrębność) grup podmiotów konfrontowanych (uznawanych za podobne) w pytaniu prawnym, jest kryterium organu, od którego podmioty występujące z roszczeniem doświadczały represji.

7. Konkludując, w świetle powyższych ustaleń, podmioty wskazane przez pytający sąd jako grupa odniesienia (osoby represjonowane przez władze polskie, określone w art. 8 ust. 1 ustawy, zob. pytanie prawne, s. 6) nie należą do tej samej kategorii podmiotów, co adresaci art. 8 ust. 2a ustawy, a więc nie można uznać, że odmienne uregulowanej ich sytuacji prawnej pozostaje w sprzeczności z zasadą równości.

Niezgodność taka mogłaby się pojawić wtedy, gdyby ustawodawca w ramach tej samej grupy podmiotów (osób represjonowanych przez władze radzieckie, którym przyznał uprawnienie odszkodowawcze) dokonał arbitralnego zróżnicowania. W celu wykluczenia tej możliwości należy przeanalizować sytuację prawną wskazanej grupy adresatów regulacji.

W art. 8 ust. 2 ustawy jedną z przesłanek warunkujących ubieganie się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje doznane od władz radzieckich ustawodawca uczynił miejsce zamieszkania w Polsce. W taki sposób do rangi warunku uzyskania świadczenia (cechy relewantnej jego adresatów) podniesione zostało zamieszkiwanie na terytorium Polski, co wykluczyło prawo przyznania świadczeń odszkodowawczych osobom (nawet posiadającym obywatelstwo polskie), które walczyły o niepodległość Państwa Polskiego, ale nie mają miejsca zamieszkania na jego terytorium.

Tak sformułowana przesłanka, nie jest adekwatna do celu art. 8 ust. 2a ustawy, którym było symboliczne zadośćuczynienie za represje radzieckie spowodowane walką na rzecz niepodległości Polski. Zabieg ten powoduje więc arbitralne zróżnicowanie prawa do świadczenia odszkodowawczego.

Na marginesie można podnieść, że rekonstrukcja przebiegu prac parlamentarnych nad art. 8 ust. 2a ustawy nie pozwala na wyodrębnienie koncepcji,

w oparciu o którą ograniczono krąg podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie tylko do osób mających miejsce zamieszkania w Polsce. Zaskarżona regulacja jest rezultatem prac prowadzonych przez Sejm I kadencji, gdzie wyraźnie akcentowano potrzebę wyrażenia wdzięczności i solidarności z osobami, które za walkę o niepodległą Polskę doznały represji od władz ZSRR. Wymóg posiadania miejsca zamieszkania pozwalał ówczasem potwierdzić zamiar uprawnionego utrzymania więzi ze społeczeństwem. Tymczasem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Współcześnie Konstytucja z 1997 r. wyraźnie akcentuje wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) i wolność przemieszczania się (art. 52 ust. 2). (...) Odwoływanie się do zasady domicylu jako przesłanki ograniczającej uzyskanie wypracowanych przez pracownika uprawnień – jest anachroniczne” (wyrok z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Jakkolwiek w realiach niniejszej sprawy nie mamy do czynienia z takim samym przedmiotem postępowania, jednak można odnaleźć pewną analogię do problemu w przywołanej sprawie o sygn. akt P 31/09. Mianowicie, aby nabyć prawo do świadczenia z art. 8 ust. 2a ustawy, wystarczy być ofiarą represji z racji walki o niepodległość Państwa Polskiego. To ten fakt, a nie posiadanie miejsca zamieszkania w Polsce, uzasadnia szczególny wyraz wdzięczności społeczeństwa polskiego, realizujący się w postaci rekompensaty.

Aktualne zasady przyznawania świadczeń odszkodowawczych na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy powodują naruszenie zasady równości w ten sposób, że powodują odmienne traktowanie osób wykazujących tę samą cechę relewantną w równym stopniu (osób, które w związku z prowadzeniem działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego doznały represji od władz radzieckich) w zależności od tego, czy posiadają miejsce zamieszkania w Polsce.

8. Wynikające z zaskarżonej regulacji zamknięcie dostępu do świadczeń odszkodowawczych osobom niezamieszkującym w Polsce nie znajduje uzasadnienia w celach tego świadczenia ani w wartościach konstytucyjnych.

Rozszerzenie, przez przyjęcie art. 8 ust. 2a ustawy, katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń odszkodowawczych spowodowało konieczność przyjęcia rozwiązania, które jednocześnie uwzględniałoby potrzebę ochrony równowagi budżetu i finansów publicznych (zob. np. wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 13 grudnia 2004 r., sygn. akt



K 20/04). Wspomniane wartości, choć mają rangę konstytucyjną, nie zapewniają automatycznej aprobaty dla każdego kryterium dostępu do świadczeń będących odszkodowaniem lub zadośćuczynieniem za doznane represje, które pozwala na ograniczenie kręgu uprawnionych do rozmiarów możliwych do sfinansowania z budżetu państwa.

Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie tego rodzaju instrumentów, które mają zastępować niemożliwe do wyegzekwowania odszkodowania ze strony następcy prawnego ZSRR, musi bardzo rozważnie ustalać wszystkie warunki przesądzające o ekskluzywności świadczeń, wypłacanych ze środków publicznych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Nie może być tak, że jako kryterium dostępu do świadczeń (...) ustanawiane są czynniki wybrane arbitralnie, których podstawowy walor polega na tym, że są znane z innych rozwiązań i w związku z tym względnie «łatwe» do programowania” (m.in. ze względu na możliwość dokładnego ustalenia liczby osób uprawnionych; por. wyroki TK z: 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07).

Przyjęcie regulacji w kształcie poddanym kontroli miało także (poza wskazanymi wyżej celami) ułatwić realizowanie świadczeń, gdyż sądem właściwym do rozpoznania sprawy o odszkodowanie i zadośćuczynienie z omawianego tytułu uczyniono sąd okręgowy, w którego okręgu zamieszkuje osoba składająca żądanie (art. 8 ust. 2a zd. 2 ustawy). Wydaje się, że takie unormowanie zostało podyktowane jedynie względami praktycznymi, pozwalającymi na dochodzenie od Skarbu Państwa roszczeń w sądzie położonym jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby represjonowanej. Organizacyjne i proceduralne uwarunkowania nie mogą jednak być wyłącznym czynnikiem determinującym treść prawa materialnego, w tym wypadku – zakres podmiotowy prawa do świadczeń. Podnieść przy tym należy, że brak wymaganego w ustawie miejsca zamieszkania nie oznacza „braku sądu”, a w konsekwencji nie wyklucza realizacji uprawnień.

Zastosowane przez ustawodawcę kryterium różnicowania osób represjonowanych przez władze radzieckie za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności, jakim jest miejsce zamieszkania w Polsce, nie broni się też w konfrontacji z faktem, że odszkodowanie i zadośćuczynienie przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy są świadczeniami wypłacanymi jednorazowo, a nie okresowo. To zaś powoduje, że nie ma konieczności weryfikacji trwania określonego stanu faktycznego w trakcie wypłacania

świadczeń, pośrednio wskazując na to, iż oceniana przesłanka nabycia uprawnień (kryterium różnicujące) ma wyłącznie formalne znaczenie.

Trzeba także przypomnieć, że w dwóch aktach prawnych przewidujących – analogicznie do ustawy poddanej kontroli w niniejszej sprawie – cenzus zamieszkania na terytorium RP musiał on zostać zniesiony z uwagi na niezgodność z wynikającą z prawa Unii Europejskiej zasadą swobodnego przemieszczania się (art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej TFUE).

Na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 219, poz. 1709; dalej ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych), która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.:

a) skreślono art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648; dalej ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych) w brzmieniu: „Świadczenia określone w ustawie przysługują w czasie pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego, chyba że niniejsza ustawa albo umowy międzynarodowe stanowią inaczej”;

b) zmieniono art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym w brzmieniu: „Świadczenie pieniężne przysługuje osobom, które w okresie podlegania represjom określonym w ustawie były obywatelami polskimi i są nimi obecnie oraz posiadają stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; dalej TS UE) w sprawie o sygn. akt C-499/06, który odnosił się wprost do ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, wykładni art. 18 ust. 1 TWE (Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, aktualnie – art. 21 ust. 1 TFUE) należy dokonywać w ten sposób, że „stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego

świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego”.

W uzasadnianiu do przywołanego wyroku TS UE stwierdził, że ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 TWE każdemu obywatelowi Unii. Uzależniając bowiem wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium kraju, ustawa ta może zniechęcać obywateli polskich do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska.

W celu dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego, w ustawie o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych uwzględniono również wyrok TS UE z 4 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. akt C-221/07 *Zabłocka-Weyhermüller*. Zgodnie z wypowiedzią TS UE w tej sprawie, wykładni art. 18 ust. 1 TWE należy dokonywać w ten sposób, że „stanowi on przeszkodę dla ustawodawstwa państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia wypłaty pewnych świadczeń przyznawanych pozostałym przy życiu małżonkom ofiar działań wojennych z tego tylko powodu, że zamieszkują oni na terytorium określonych państw członkowskich”.

Jakkolwiek wyrok w sprawie *Zabłocka-Weyhermüller* został wydany w sprawie dotyczącej ustawodawstwa niemieckiego, to wiąże również państwo polskie – w odniesieniu do regulacji podobnych do tych, które uznane zostały przez TS UE za niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Z uwagi na powyższe, polski ustawodawca zdecydował się znieść cenzus domicylu, o którym była mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym.

W obydwu przywołanych wyrokach TS UE wskazał, że ułatwienia wprowadzone przez TFUE w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać w pełni swych skutków, jeżeli obywatela państwa członkowskiego można zniechęcić do korzystania z nich wskutek ustanowionych przez prawo państwa członkowskiego, z którego pochodzi, przeszkód dotyczących jego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z tych ułatwień skorzysta (zob. także wypowiedzi TS UE w wyrokach z: 29 kwietnia 2004 r. sygn. akt C-224/02 *Pusa*; 26 października 2006 r., sygn. akt C-192/05 *Tas-Hagen i Tas*).

Na marginesie trzeba dodać, że, jak wynika z orzecznictwa, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszcza wymóg posiadania miejsca zamieszkania jako odstępstwo od zasady eksportu świadczeń zabezpieczenia społecznego w przypadku świadczeń „ściśle związanych z otoczeniem socjalnym” (zob. wyrok TS UE z 6 lipca 2006 r. w sprawie o sygn. akt C-154/05 *Kersbergen-Lap i Dams-Schipper*). Ideą leżącą u podstaw tych rozwiązań jest to, że gdy kwota i charakter świadczeń zależą od poziomu i warunków życia właściwych dla państwa członkowskiego, które je przyznaje, wymóg posiadania miejsca zamieszkania postawiony dla jego uzyskania „wydaje się słuszny, stosowny i niezbędny” (zob. wyrok TS UE z 18 grudnia 2007 r. w sprawach połączonych o sygn. akt C-396/05, C-419/05 i C-450/05 *Habelt*). Świadczenie przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy nie należy do świadczeń o charakterze socjalnym, gdyż – jak wielokrotnie podkreślano – ma stanowić gratyfikację za walkę o niepodległość Polski i jednoczesną rekompensatę doznanym z tego tytułu represji.

W świetle powyższego, uwzględniając obowiązującą państwa członkowskie zasadę lojalnej współpracy z Unią Europejską (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej), należy uznać, że obowiązywanie przesłanki domicylu, jako warunku ubiegania się o świadczenie odszkodowawcze, narazone jest na zarzut niezgodności z prawem unijnym, a przez to również z konstytucyjną zasadą przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji).

9. Podsumowując, przyjęte przez ustawodawcę kryterium miejsca zamieszkania obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, jako przesłanki warunkującej możliwość wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie, należy uznać za pozostające bez związku z celem art. 8 ust. 2a ustawy, a w rezultacie kwestionowaną regulację należy ocenić jako **niezgodną** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

10. Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonej regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji trzeba stwierdzić co następuje.

W świetle przyjmowanego w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sposobu rozumienia art. 77 ust. 2 Konstytucji (pkt. III.2.3 niniejszego pisma), dla merytorycznego odniesienia się do zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym niezbędna staje się ocena charakteru prawa, którego ochrona

sądowa została – zdaniem pytającego sądu – wykluczona przez art. 8 ust. 2a ustawy.

Analiza uzasadnienia pytania prawnego w kontekście zarzutów skierowanych pod adresem art. 8 ust. 2a ustawy i wskazujących na uchybienie art. 77 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że pytający sąd upatruje złamania zakazu zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonego prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia, które wywodzi z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 77 ust. 1 Konstytucji traktuje się jako prawo podmiotowe (por. m.in. wyroki TK z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 11-12; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 26).

11. Takie ujęcie zarzutu pytającego sądu jedynie *prima facie* może zasługiwać na aprobatę.

Ochrona prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji (w ramach którego mieści się co do zasady prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia przewidziane w ustawie) mogłaby znaleźć zastosowanie w realiach niniejszej sprawy, gdyby szkoda i krzywda wywołane były bezprawnym działaniem bądź zaniechaniem polskich organów władzy publicznej. Organami władzy publicznej są bez wątpienia te wszystkie organy, które tak zostały określone w Konstytucji, a więc wszystkie organy państwowe, niezależnie do której z „władz” przynależą i niezależnie od ich centralnego czy też terenowego zakresu działania. Dla rozumienia terminu „organ władzy publicznej” Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jako miarodajne kryterium funkcjonalne: „W pojęciu władzy publicznej mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej czy samorządowej (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Wykładnia terminu „władza publiczna” jednoznacznie więc przesądza, że podmiotami, których działanie lub zaniechanie może zaktualizować obowiązek wynagrodzenia szkody są wszystkie, ale też wyłącznie organy Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie, odnosząc się do zarzutu pytającego sądu, należy wskazać, że oprócz przywołanego aspektu podmiotowego (w kontekście podmiotu, który

wyrządził szkodę), równie istotną kwestią jest aspekt czasowy możliwości skorzystania z prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza nowość normatywną w stosunku do wcześniej obowiązującego reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa, prawo do odszkodowania przyznaje jedynie za szkody wyrządzone po 17 października 1997 r., tj. po dniu wejścia w życie nowej Konstytucji (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, por. także M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 91-93 oraz L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 312 wraz z cytowanym tam orzecznictwem SN i piśmiennictwem). Warto w tym miejscu przytoczyć także pogląd sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sprawie o sygn. akt P 5/07, zgodnie z którym: „Prawodawca konstytucyjny jest świadomy naruszeń praw człowieka w okresie przed 1989 r. i zwraca na to uwagę w preambule Konstytucji, używając słów: «pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane». Normy i zasady konstytucyjne mogą wymagać od państwa naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej podjęte przed 17 października 1997 r., w tym także szkód wyrządzonych przed upływem wielu dziesięcioleci. W takim wypadku niezbędne jest jednak ustanowienie odpowiednich regulacji ustawowych, które skorygują skutki naruszeń prawa w przeszłości, biorąc pod uwagę zarówno interesy osób poszkodowanych tymi naruszeniami, słusze interesy innych osób oraz interes ogólnospołeczny, a w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa” (postanowienie TKz 6 listopada 2008 r.).

12. Wzmacniając powyższą argumentację, należy przypomnieć wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w wyroku w sprawie o sygn. akt P 6/03, w którym sąd konstytucyjny stwierdził, że: „[R]ozszerzenie odpowiedzialności i objęcie nią także osób represjonowanych przez organy radzieckie należy oceniać jako wyjście przez ustawodawcę poza standard konstytucyjny zakładający odpowiedzialność Państwa za działania jego organów (obecnie, poza art. 2, wypada wskazać art. 77 ust. 1 Konstytucji). Ujmując tę myśl bardziej kategorycznie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nawet całkowite pominięcie w ustawie uprawnień osób represjonowanych przez władze radzieckie nie mogłoby być ocenione jako

sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym. Z powyższych ustaleń wynika, że odpowiedzialność regulowana przez ocenianą ustawę w istocie nie jest już odpowiedzialnością odszkodowawczą w rozumieniu prawa. Tego rodzaju odpowiedzialności nie przewiduje bowiem ani prawo cywilne, ani konstytucyjne, ani wreszcie – odpowiedzialność taka nie wynika z zasad prawa międzynarodowego. Trybunał Konstytucyjny stoi zatem na stanowisku, że w ocenianej ustawie Rzeczpospolita Polska – wychodząc poza obowiązek prawny a kierując się względami moralnymi i zasadami słuszności – przyjęła na siebie ciężar rekompensaty wobec osób represjonowanych przez reżim komunistyczny. Zamiarem ustawodawcy nie było jednak, co oczywiste, kompensowanie krzywd doznanych z powodu działalności przeciwko Związkowi Radzieckiemu, lecz przyznanie pewnego zadośćuczynienia patriotom polskim, także tym, którzy ponieśli konsekwencje swojej działalności już na terenie Związku Radzieckiego. Należy uznać, że świadczenia wypłacane na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy w pewnym sensie mają charakter *ex gratia*”.

13. W świetle powyższych uwag, zdaniem Sejmu, kwestionowana regulacja nie odnosi się do zakazu zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw.

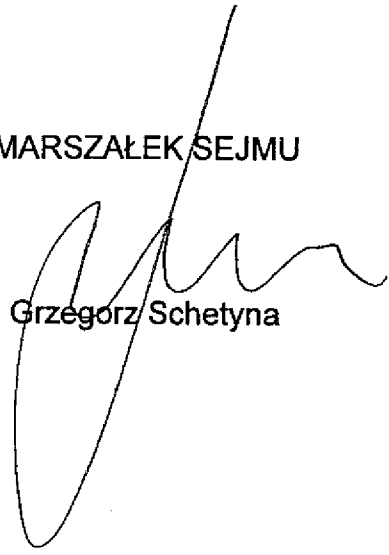
Stanowiący przedmiot kontroli art. 8 ust. 2a ustawy nie ingeruje w prawo uregulowane w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zaś inne prawo konstytucyjne – którego ochrona sądowa byłaby ukształtowana poniżej konstytucyjnego standardu – nie zostało przez pytający sąd wskazane. Z tego względu art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnej podstawy kontroli zakwestionowanej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny stosuje formułę orzeczniczą „nie jest niezgodny”, gdy pomiędzy kwestionowaną regulacją a wzorcem kontroli nie występuje relacja adekwatności (związek adekwatności). W dotychczasowym orzecznictwie adekwatność rozumiana jest jako istnienie między przedmiotem a wzorcem kontroli wspólnej płaszczyzny porównawczej, umożliwiającej jednoznaczne stwierdzenie zgodności bądź niezgodności z Konstytucją (zob. zwłaszcza wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; stanowisko takie jest także akceptowane przez doktrynę, zob. np. J. Królikowski, A. V. Prokop, *Wyrok o braku zgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 2009, nr 4, s. 45).

Analiza sensu normatywnego art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz zarzutów skierowanych pod adresem zakwestionowanej regulacji nie dają wystarczających podstaw do uznania, że *in casu* mamy do czynienia z „symetrią przedmiotową”, czyli wymaganą relacją treściową między przedmiotem a wzorcem kontroli. Z tego względu należy uznać, że art. 8 ust. 2a ustawy **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

14. W konsekwencji, uwzględniając powyższą analizę, uprawnione jest twierdzenie, że art. 8 ust. 2a ustawy w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna