

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

2181

+ 6

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J. Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

WNIOSKODAWCA

**Grupa Posłów na Sejm IX Kadencji
według listy załączonej do wniosku z
dnia 15 grudnia 2020 r.**

Przedstawiciele grupy posłów:

Arkadiusz Mularczyk- poseł na Sejm RP

Marek Ast - poseł na Sejm RP

sygn. akt K 25/20

PISMO UZUPEŁNIAJĄCE WNIOSKODAWCY

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w imieniu Wnioskodawcy – grupy Posłów na Sejm RP przedstawiam dodatkowe wyjaśnienia w sprawie, stanowiące uzupełnienie twierdzeń zawartych we wniosku grupy Posłów na Sejm z dnia 15 grudnia 2020 r. dotyczącego zgodności art. 1103⁷ pkt 2 i art. 1113 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego z Konstytucją.

1. Zakwestionowany we wniosku art. 1113 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego) stanowi, że: *„Immunitet sądowy sąd bierze pod rozwagę z urzędu w każdym stanie sprawy. W razie stwierdzenia istnienia immunitetu sąd odrzuca pozew albo wniosek. Rozpoznanie sprawy z naruszeniem immunitetu sądowego powoduje nieważność*

postępowania. Jeżeli osoba, przeciwko której albo z udziałem której wszczęto sprawę, uzyska immunitet sądowy w toku postępowania, sąd umarza postępowanie". W *petitum* wniosku z 15 grudnia 2020 r. wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność art. 1113 k.p.c. w zakresie, „*w jakim dopuszcza wywiedzenie immunitetu państwa dla ochrony obcych państw przed pozwaniem przed sąd polski za czyny stanowiące zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości*". Tak sformułowany przedmiot kontroli wymaga pewnych uwag porządkujących, uwzględniających intencje wnioskodawcy wyrażone w uzasadnieniu wniosku oraz zawartą w nim argumentację.

Wprawdzie *petitum* wniosku dotyczy wprost jedynie przepisów kodeksu postępowania cywilnego to jest oczywiste, że żaden z przedstawionych we wniosku problemów konstytucyjnych nie może być wiązany wyłącznie w oparciu o przepisy tej ustawy. Problem konstytucyjny, które został poddany pod rozagę Trybunału do rozpoznania, znajduje bowiem w znacznym stopniu źródło w prawie międzynarodowym oraz w zwyczaju międzynarodowym, które stanowią pierwotną podstawę dla wywodzenia immunitetu sądowego państw.

Przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku nie jest zatem – co wymaga uwypuklenia – literalne brzmienie art. 1113 k.p.c., gdyż ono samo w sobie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy. Kwestionowane jest natomiast określone rozumienie art. 1113 k.p.c., które zostało przyjęte przez doktrynę i polskie sądy (w tym Sąd Najwyższy) między innymi w oparciu o orzecznictwo ETS, w tym przede wszystkim orzeczenie z 15 lutego 2007 r. wydane w trybie prejudycjalnym w sprawie I. Lekhoritou, V. Karkoulas, G. Pavlopoulos, P. Bratsikas, D. Sotiropoulos i G. Dimopoulos przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

W ocenie wnioskodawcy kwestionowane rozumienie art. 1113 k.p.c. nie zostało przyjęte incydentalnie w orzecznictwie, lecz – przeciwnie – należy stwierdzić istnienie **powszechnej, trwałej interpretacji** powołanego przepisu, która znalazła wyraz w wypowiedziach Sądu Najwyższego. Jako reprezentatywne w tym względzie należy w szczególności uznać postanowienia SN z 13 marca 2008 r., sygn. akt III CSK 293/07 oraz 29 października 2010 r., sygn. akt IV CSK 465/09, a także inne orzeczenia wskazane we wniosku z 15 grudnia 2020 r. Sądy powszechne w Polsce oraz Sąd Najwyższy, powołując się na zwyczaj międzynarodowy w kwestii immunitetu sądowego państwa, na podstawie art. 1113 k.p.c. odmawiają przyjęcia do rozpoznania spraw dotyczących dochodzenia od obcego państwa roszczeń z tytułu

zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości, w tym dochodzenia odszkodowań we wskazanym zakresie. W ocenie wnioskodawcy niekonstytucyjność art. 1113 k.p.c. w przyjętym w orzecznictwie rozumieniu przejawia się w tym, że umożliwia on sądowni, wbrew przyjętym aktom międzynarodowym dotyczącym ochrony praw człowieka, humanitarnego traktowania oraz zbrodni ludobójstwa czy zbrodni przeciwko ludzkości, uznać istnienie immunitetu państwa w sprawach, które są czynami niedozwolonymi i rażąco naruszają prawa człowieka.

Wymowną egzemplifikacją powyższej linii orzeczniczej jest teza z postanowienia Sądu Najwyższego z 29 października 2010 r., sygn. akt IV CSK 465/09, który stwierdził, że „Na obecnym etapie rozwoju prawa międzynarodowego publicznego państwu niemieckiemu przysługuje immunitet jurysdykcyjny w sprawach o roszczenia z czynów niedozwolonych popełnionych przez niemieckie siły zbrojne podczas drugiej wojny światowej na terenie Polski”.

Stwierdzenie przez sąd wystąpienia immunitetu sądowego powoduje odrzucenie pozwu lub wniosku. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy immunitet ma charakter pierwotny, tj. datujący się już od chwili wszczęcia postępowania, bez względu na to, kiedy został ujawniony. Sąd wydaje postanowienie na posiedzeniu niejawnym lub na rozprawie, która może ograniczyć się tylko do problemu tego immunitetu (art. 220 k.p.c.). Postanowienie to podlega zaskarżeniu do sądu drugiej instancji, jako kończące postępowanie w sprawie (art. 394 § 1 k.p.c. *in principio*). Sąd doręcza je z urzędu obu stronom lub wszystkim uczestnikom postępowania nieprocesowego (art. 357 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Również na postanowienie sądu odmawiające odrzucenia pozwu (czyli na postanowienie oddalające zarzut istnienia immunitetu sądowego, którego uwzględnienie uzasadniałoby odrzucenie pozwu) przysługuje zażalenie (art. 394 § 1 pkt 1 k.p.c.). Zgodnie z art. 1113 zd. 3 k.p.c. rozpoznanie sprawy z naruszeniem immunitetu sądowego powoduje nieważność postępowania.

Nałożony na sąd obowiązek badania immunitetu sądowego z urzędu oznacza, że sąd powinien samodzielnie dokonywać ustalenia istotnych w tym zakresie okoliczności faktycznych i nie może poprzestawać na twierdzeniach stron (P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 647). Badanie immunitetu sądowego przez sąd z urzędu nie wyklucza możliwości podniesienia zarzutu istnienia takiego immunitetu przez pozwanego lub uczestnika postępowania nieprocesowego.

2. Wymaga podkreślenia, że art. 1113 k.p.c. reguluje wprost jedynie skutki immunitetu sądowego, natomiast do immunitetu państwa przepis jest stosowany przez sądy w drodze analogii w zakresie określenia skutków procesowych tego immunitetu. Z przebiegu prac nad projektem obowiązującego k.p.c. wynika jednak, że „pominięcie pozytywnego unormowania immunitetu państwa w ustawie było w pełni świadomym zabiegiem polskich kodyfikatorów” (P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 236). Jednakże „nie chodziło tu w żadnym razie o wyeliminowanie możliwości powoływania się przez obce państwo na immunitet przed sądem polskim, tym bardziej jeżeli wziąć pod uwagę, że w ówczesnej nauce polskiej zdecydowanie przeważała koncepcja immunitetu absolutnego. Pominięcie tej problematyki w k.p.c. miało natomiast na celu pozostawienie pola dla orzecznictwa, które, co wymaga wyraźnego uwypuklenia, rozwijało się przed wejściem w życie k.p.c. na bazie międzynarodowego prawa zwyczajowego i strukturalnych zasad prawa międzynarodowego [...]. Nie będzie zatem błędem stwierdzenie, że założeniem obecnej regulacji k.p.c. jest akceptacja immunitetu jurysdykcyjnego państwa jako instytucji prawa międzynarodowego publicznego wraz z jej konsekwencjami dla biegu postępowania cywilnego przed sądem polskim przy jednoczesnym braku pozytywnego unormowania tej instytucji w ustawie procesowej” (P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 237).

Powyższe ustalenia prowadzą do uznania, że w kontekście wskazania podstawy prawnej dla wywodzenia immunitetu sądowego państwa wnioskodawca trafnie wskazał we wniosku art. 1113 k.p.c., mimo że formalnie przepis ten odnosi się wyłącznie do immunitetu sądowego przysługującego osobom. Także w literaturze przedmiotu art. 1113 k.p.c. jest uznawany za przepis mający zastosowanie *per analogiam* do immunitetu państwa.

3. Kwestionowane rozumienie art. 1113 k.p.c. pozwala sądom na przyjęcie istnienia immunitetu państwa w sprawach dotyczących czynów niedozwolonych, które rażąco naruszyły prawa człowieka. Takie rozwiązanie ma w założeniu służyć dobru relacji międzypaństwowych, jednak w praktyce narusza prawa jednostek, w tym także uprawnienia mające rangę konstytucyjną. Realizuje zatem interes polityczny kosztem interesu jednostek, z których w istocie składa się państwo.

Wnioskodawca podziela przy tym wyrażony w doktrynie pogląd, wedle którego „to nie prawo poszkodowanego do pociągnięcia [...] państwa do odpowiedzialności przed sądem wymaga uzasadnienia, ale potrzebuje tego prawo państwa do przyznania mu immunitetu. Natomiast w przypadku, jeśli państwo w swoich działaniach o charakterze *iure imperii* łamie zasadnicze standardy prawa międzynarodowego, tej ochrony należałoby mu odmówić” (M. Muszyński, *Ograniczenie immunitetu państwa w zakresie niektórych działań iure imperii*, „Ius Novum” nr 4/2013, s. 80).

Sprowadzenie instytucji immunitetu sądowego państwa jedynie do instrumentu procesowego, przy którym nie bada się charakteru działań państwa w ramach swoich uprawnień władczych, jest nie do pogodzenia z obowiązkiem ochrony jednostki przez państwo. Z tego względu norma, która przyznaje immunitet państwa w każdym obszarze jego działania w sferze władczej (a więc w sposób bezwzględny), w tym w sferze związanej z popełnianiem zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwem czy nieludzkim traktowaniem pozostaje w sposób rażący w sprzeczności z postanowieniami polskiej Konstytucji wskazanymi w *petitum* wniosku.

W aktualnym stanie prawnym, w następstwie wypracowanego w orzecznictwie sądowym rozumienia art. 1113 k.p.c. w kwestii immunitetu sądowego państwa (w tym stosowanie tego przepisu k.p.c. *per analogiam* w odniesieniu do tego zagadnienia) jednostka ma zamkniętą drogę dochodzenia roszczeń od obcego państwa z tytułu zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Zakłada bowiem brak jurysdykcji krajowej w sprawach, w których obce państwo zostało pozwane o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym związanym z działalnością władczą państwa, a objętą immunitetem sądowym. Na tym tle w pełni trafny pozostaje pogląd wyrażony w literaturze, zgodnie z którym „jednym z fundamentalnych praw człowieka jest dziś prawo do sądu, a immunitet państwa to prawo ogranicza. Oczywiście prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, a więc immunitet nie może być postrzegany jako stojący w bezpośredniej opozycji do tego prawa. Jednak jego bezwzględność nie jest do utrzymania w kontekście tak wielkich zbrodni. Jego przyznanie w aspekcie roszczeń cywilnych staje się bowiem nieproporcjonalne do celu, jakiemu taki immunitet służy” (M. Muszyński, tamże, s. 69).

W ocenie wnioskodawcy z daną sytuacją mamy do czynienia na gruncie rozpoznawanej sprawy, kiedy to brak drogi sądowej prowadzącej do naprawienia szkody za czyny niedozwolone, których źródłem były zbrodnie wojenne, ludobójstwo i

inne zbrodnie przeciwko ludzkości, uniemożliwia jednostkom ochronę ich praw majątkowych oraz narusza ich godność. Nadrzędna zasada godności człowieka stanowi podstawowe źródło autonomii woli jednostki. Zasada ochrony godności człowieka wraz z prawem do sądu gwarantują jednostce prawo do wszczęcia postępowania cywilnego w sprawach dotyczących dochodzenia roszczeń z tytułu zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości, czyli przypadków jawnego naruszenia godności człowieka. Zagwarantowanie jednostce możliwości uruchomienia drogi sądowej stanowi wyraz ochrony jej godności i jest powinnością państwa, zaś zamknięcie tej drogi przez zakwestionowaną normę prowadzi do naruszenia wzorca konstytucyjnego gwarantującego ochronę godności człowieka.

Konstytucja gwarantuje jednostce prawo wszczęcia postępowania zmierzającego do osądzenia czynów stanowiących szczególnie drastyczne naruszenia podstawowych praw człowieka, w sprawach cywilnych przeciwko państwu obcemu, stąd stosowny wyrok Trybunału Konstytucyjnego prowadzący do urzeczywistnienia tejże gwarancji – zdaniem wnioskodawcy – jest niezbędny.

Na tym tle sformułowane we wniosku z 15 grudnia 2020 r. zarzuty niezgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę do wywiedzenia przed polskimi sądami immunitetu obcych państw w sprawach czynów stanowiących zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości znajdują w pełni uzasadnienie.

4. Jak już zostało wcześniej wspomniane, art. 1113 k.p.c. *de lege lata* nie ustanawia immunitetu państwa. Przepis ten jest jednak wykorzystywany przez sądy w zakresie ustalenia skutku procesowego immunitetu państwa, jakim jest wyłączenie możliwości pociągnięcia państwa do odpowiedzialności prawnej. Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy szczególnego rodzaju skutki prawne wywodzone z określonego przepisu, nie zaś brzmienie tego przepisu jako takie może stanowić przedmiot kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Na tym tle trzeba wskazać, że Trybunał w określonych przypadkach dopuszcza bowiem kontrolowanie zgodności z Konstytucją przepisów, które są podstawą kreowania norm prawnych w drodze *analogii legis*. Zdaniem Trybunału, „wypadek niekonstytucyjności wystąpi nie tylko w sytuacji, gdy spośród kilku możliwych, akceptowalnych i nieakceptowalnych konstytucyjnie znaczeń przepisu prawnego został wybrany wariant interpretacyjny niedający się uzgodnić z

Konstytucją, lecz także w sytuacji, gdy w ramach gałęzi prawa, w których obowiązuje szczególny standard wymaganej określoności regulacji ustawowej (prawo daninowe, prawo karne), pewna regulacja jest stosowana *per analogiam* bądź w sposób rozszerzający na niekorzyść podmiotów obowiązanych. Dochodzi przez to do naruszenia zakazu wykładni przez analogię względnie zakazu wykładni rozszerzającej, które to zakazy mają w tych dziedzinach prawa bezpośrednie uzasadnienie konstytucyjne” (wyroki TK z: 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16). Do natury wnioskowania analogicznego należy także to, że kreowana *per analogiam* norma nie wynika ze stosowania przepisu wprost; jest budowana z uwzględnieniem różnic dzielących przypadek uregulowany oraz przypadek do niego podobny, ale nieuregulowany. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w zasadzie każdy z elementów tradycyjnie ujmowanej struktury normy (hipoteza, dyspozycja, sankcja) może podlegać analogicznemu wnioskowaniu (wyrok TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16).

W kontekście wykładni *per analogiam* możemy mieć wyjątkowo do czynienia z niekonstytucyjnością także w sytuacji, gdy danym przepisom prawnym zostało przypisane, wskutek ich trwałej, powszechnej i jednolitej wykładni, określone znaczenie normatywne. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał zapatrywaniem przedmiotem kontroli staje się wówczas norma prawna, którą odtworzono w praktyce orzeczniczej. Może się przy tym zdarzyć, że znaczenie nadane przez organy władzy publicznej pewnej regulacji, niebudzącej zastrzeżeń z punktu widzenia ustawy zasadniczej, okazuje się sprzeczne z Konstytucją, co jest wynikiem zignorowania przez te organy obowiązku dokonywania wykładni wszystkich przepisów prawnych w zgodzie z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej. Omawiany wypadek niekonstytucyjności wystąpi nie tylko w sytuacji, gdy spośród kilku możliwych, akceptowalnych i nieakceptowalnych konstytucyjnie znaczeń przepisu prawnego został wybrany wariant interpretacyjny niedający się uzgodnić z Konstytucją, lecz także w sytuacji, gdy w ramach gałęzi prawa, w których obowiązuje szczególny standard wymaganej określoności regulacji ustawowej, pewna regulacja jest stosowana *per analogiam* bądź w sposób rozszerzający na niekorzyść podmiotów obowiązanych.

5. Wobec wątpliwości podniesionych na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 23 maja 2023 r. co do normatywnego źródła immunitetu

państwa wnioskodawca dopuszcza przyjęcie szerszej, alternatywnej wobec zaprezentowanej we wniosku koncepcji, wedle której immunitet sądowy państwa przed polskimi sądami jest *de lege lata* wywodzony nie tylko z wskazanych w *petitum* wniosku zaskarżonych przepisów k.p.c., ale także z prawa międzynarodowego. Takie stanowisko przyjęte zostało w pismach uczestników postępowania – Sejmu oraz Prokuratora Generalnego – w tożsamej przedmiotowo sprawie o sygn. akt K 12/17, zgodnie z którym zarówno w polskiej, jak i w obcej literaturze jako podstawę immunitetu państwa wskazuje się zasadę suwerennej równości państw, stanowiącą jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Stanowi ona normę zwyczajową, odzwierciedloną w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Suwerenność państwowa – podstawowa idea regulatywna prawa międzynarodowego – wyraża status państwa w tym prawie. Oprócz niej, jako podstawę immunitetu państwa, wskazuje się również niezależność, równość lub godność państwa, zgodę państwa forum, kurtuazję międzynarodową, jak również wzajemność lub względy polityki zagranicznej (zob. m.in. J. Crawford, *International Law and Foreign Sovereigns: Distinguishing Immune Transactions*, „British Yearbook of International Law” 1984, t. 54, s. 85-88; L. McGregor, *Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty*, „European Journal of International Law” 2008, t. 18, nr 5, s. 912, 918; zob. też: H. Lauterpacht, *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*, „British Yearbook of International Law” 1951, t. 28, s. 221-232). W literaturze polskiej natomiast m.in. M. Kałduński, *Immunitet państwa a systemowy charakter prawa międzynarodowego*, w: *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, red. R. Kwiecień, Lublin 2015, s. 268; szerzej także: „Yearbook of the International Law Commission” (dalej: YILC) 1980, vol. II, part 2, s. 156, par. 55; H. Damian, *Staatenimmunität und Gerichtszwang*, Berlin–Heidelberg–New York–Tokyo 1985, s. 14–15; H. Fox, *The Law of the State Immunity*, Oxford 2008, s. 55–61; *Oppenheim’s International Law*, ed. by R. Jennings, A. Watts, t. I, Oxford 1996, s. 341–342; X. Yang, *State Immunity in International Law*, Cambridge, s. 46–51, 55, wraz z cytowanym orzecnictwem i literaturą przedmiotu. Wszystkie, wskazane powyżej, podstawy obowiązywania immunitetu państwa są odzwierciedlone w sentencji *par in parem non habet imperium (iudicium)*, zgodnie z którą żadne państwo nie ma prawa do sprawowania władztwa nad innym suwerennym państwem, a suwerenne państwo nie może być sądzone przez wymiar sprawiedliwości innego państwa, chyba, że dobrowolnie podda się jurysdykcji sądu

innego państwa, godząc się tym samym na ograniczenie swej władzy jurysdykcyjnej. W przypadku próby postawienia państwa przed sądem obcego państwa, ma ono – na podstawie powszechnego prawa międzynarodowego – prawo do skorzystania z ochrony immunitetu państwa i udaremnienia postępowania sądowego, prowadzonego przeciwko niemu przed sądem zagranicznym (BAS-WAKU-2233/17).

W kontekście powyższego wnioskodawca poddaje pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego zasadność przeformułowania (w ramach niekwestionowanej w orzecznictwie zasady *falsa demonstratio non nocet*) wskazanego w *petitum* wniosku zakresu kontroli art. 1113 k.p.c. Wydaje się zasadne zaproponowanie modyfikacji przedmiotu kontroli poprzez uznanie niekonstytucyjności tego przepisu „rozumianego jako znajdującego zastosowanie na zasadzie *analogii legis* do immunitetu sądowego państwa i bezwarunkowo nakazującego odrzucenie pozwu lub wniosku albo umorzenie postępowania w sprawach dotyczących zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości”.

W załączeniu:

1) 6 odpisów pisma