



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 94/22
BAS-WAK-2366/22

Warszawa, 18 grudnia 2023 r.

3416

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M M i J Z z 15 lutego 2022 r. (sygn. akt SK 94/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 1 grudnia 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M M i J Z (dalej: skarżący) z 15 lutego 2022 r. (sygn. akt SK 94/22).

Przedmiotem kontroli jest art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) w brzmieniu: „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy [...] postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się”. Zaskarżony przepis normuje w ramach postępowania karnego tzw. negatywną przesłankę procesową w postaci powagi rzeczy osądzonej.

2. Wątpliwości konstytucyjne skarżący skierowali wobec kwestionowanego przepisu nie *in extenso*, ale:

- a) w zakresie, w jakim „stwarza konieczność umorzenia postępowania zainicjowanego ponownym wnioskiem złożonym na podstawie przepisu art. 8 ust. 2a w zw. z przepisem art. 8 ust. 1 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. z 2021 r. poz. 1693) w brzmieniu nadanym ustawą 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) ze względu na fakt, iż uprzednio wniosek oddalono z powodu upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 159)” oraz
- b) w zakresie, w jakim „stwarza konieczność umorzenia postępowania zainicjowanego ponownym wnioskiem złożonym na podstawie przepisu art. 8 ust. 2a w związku z przepisem art. 8 ust. 1 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. z 2021 r. poz. 1693) [...] w brzmieniu nadanym ustawą 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. 1998, nr 97, poz. 604) [...] ze względu na fakt, iż uprzednie postępowania umarzano z powodu wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej określonej w przepisie art. 17 §1 pkt 7 k.p.k. [...], która wystąpiła z tego powodu, iż uprzednio wniosek oddalono ze względu na upływ terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 159)” (*petitum* skargi).

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1 Ojciec skarżących był represjonowany przez organy byłego ZSRR i w związku z tym, po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1693; dalej: ustawa lutowa), marca 1995 r. wystąpili oni z roszczeniem o zadośćuczynienie, na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, wprowadzonego 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.). Wniosek skarżących został jednak oddalony postanowieniem Sądu Wojewódzkiego w S z listopada 1996 r. (sygn. akt). Przesłanką oddalenia wniosku był podniesiony przez prokuratora zarzut przedawnienia roszczenia, bowiem termin na jego zgłoszenie, zgodnie z art. 2 nowelizacji z 1993 r., upływał 21 maja 1994 r.

Od powyższego orzeczenia skarżący wywiedli zażalenie, jednak Sąd Apelacyjny w P postanowieniem z stycznia 1997 r. (sygn. akt), utrzymał je w mocy.

2. Po wejściu w życie 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; dalej: nowelizacja z 1998 r.), na podstawie jej art. 2, stało się możliwe ponowne wystąpienie z wnioskiem o zadośćuczynienie i odszkodowanie, jeżeli wcześniejsze żądania zostały oddalone ze względu na to, że represje miały miejsce poza aktualnym terytorium Polski, lub miały miejsce poza strefą operacji wojennych, albo były stosowane po 8 maja 1945 r. Wnioskiem z grudnia 1998 r. skarżący wystąpili więc do Sądu Okręgowego w S o zadośćuczynienie i odszkodowanie za represje wojenne, jakie dotknęły ich ojca poza granicami Polski (na co pozwalało nowe brzmienie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej). Postanowieniem z stycznia 1999 r. (sygn. akt) sąd umorzył postępowanie na podstawie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., uznając, że nowelizacja z 1998 r. nie była relewantna dla skarżących, bowiem ich wcześniejszy wniosek oddalono z uwagi na skutecznie podniesiony zarzut przedawnienia roszczeń. Ojciec skarżących, zgodnie z twierdzeniami wniosku, został aresztowany na terenie aktualnych granic Polski (okolice Suwałk) i gdyby roszczenie zostało zgłoszone w terminie, nie byłoby przeszkód do jego uwzględnienia przez sąd. Postanowieniem z lutego 1999 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w P utrzymał w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania zakwestionowane przez skarżących.

3. W dniu października 1999 r. skarżący złożyli kolejny wniosek o odszkodowanie i zadośćuczynienie za krzywdę doznaną przez ich ojca w związku z represjami, jakich doznał po wojnie, podnosząc, iż do aresztowania ojca doszło w rzeczywistości na terytorium dzisiejszej Litwy. Postanowieniem z października 1999 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w S umorzył postępowanie z uwagi na brzmienie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. Sąd podniósł, że sprawę skarżących można byłoby rozpoznać na podstawie art. 2 nowelizacji z 1998 r., gdyby przyczyną oddalenia wniosku było ustalenie, że ojciec skarżących został aresztowany poza obszarem obecnej Polski, tymczasem wniosek oddalono z powodu przedawnienia roszczenia, a tym samym art. 2 nowelizacji z 1998 r. nie ma zastosowania w sprawie skarżących. Dążąc do weryfikacji tego rozstrzygnięcia sądu, skarżący wnieśli zażalenie, jednak Sąd Apelacyjny w P postanowieniem z listopada 1999 r. (sygn. akt) utrzymał je w mocy.

Wobec powyższego skarżący złożyli do Sądu Najwyższego wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu

Apelacyjnego w P w sprawie o sygn. akt . Postanowieniem z marca 2000 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy oddalił wniosek o wznowienie postępowania, podnosząc, iż nie ujawniły się żadne nowe, wcześniej nieznanе sądowi dowody, natomiast okoliczność tego, gdzie nastąpiło aresztowanie ojca skarżących, nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, bowiem wcześniejsze ich wnioski z roszczeniami zostały oddalone z powodu skutecznie podniesionego przez prokuratora zarzutu przedawnienia roszczeń.

4. Wnioskiem z kwietnia 2021 r. skarżący, na podstawie art. 8 ust. 2a w zw. Z art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, po raz kolejny wnieśli o zasądzenie od Skarbu Państwa zadośćuczynienia za niesłuszne aresztowanie i represjonowanie ich ojca przez organy byłego ZSRR. Orzeczeniem z września 2021 r. (sygn. akt), Sąd Okręgowy w S postanowił o umorzeniu postępowania, na podstawie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

Postanowieniem z października 2021 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w S utrzymał w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania.

Postanowienie to zostało doręczone pełnomocnikowi skarżących 19 listopada 2021 r. i – jako ostateczne orzeczenie w ich sprawie, z którym wiążą oni naruszenie praw konstytucyjnych – stało się podstawą do wniesienia 15 lutego 2022 r. skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

Postanowieniem z 19 października 2022 r. (sygn. akt Ts 38/22), w wyniku kontroli wstępnej, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg w zakresie wyznaczonym przez skarżących.

III. Zarzuty skarżących

1. Przystępując do rekonstrukcji zarzutów skargi należy zauważyć, że jakkolwiek skarżący formułują w jej *petitum* dwa zakresy zaskarżenia art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., to w istocie dostrzegają oni jeden problem konstytucyjny i postulują poddanie go ocenie konstytucyjności z perspektywy kilku wzorców kontroli. Analiza treści obu zakresów zaskarżenia daje podstawę, aby twierdzić, że kryterium dyferencjacji, jakie przyjęli skarżący przy ich konstrukcji, jest postępowanie, w którym dochodzili roszczeń za represje powojenne wobec ich ojca. Pierwszy zakres

zaskarżenia odnosi się bowiem do postępowania zainicjowanego w 1998 r., zakończonego prawomocnie postanowieniem Sądu Apelacyjnego w P z lutego 1999 r. (sygn. akt), które utrzymało w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania z uwagi na zarzut przedawnienia. Drugi z zakresów zaskarżenia odnosi się natomiast do wszystkich kolejnych postępowań zainicjowanych przez skarżących w celu realizacji roszczeń odszkodowawczych. Należy podkreślić, że względem obu zakresów kwestionowania art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. skarżący adresują te same podstawy oceny konstytucyjności i przywołują *en bloc* te same argumenty mające potwierdzać zasadność poszczególnych zarzutów niekonstytucyjności. Jak podają inicjatorzy niniejszego postępowania, „[...] doszło do naruszenia niżej wskazanych konstytucyjnych wolności i praw Skarżącego, przy czym te same naruszenia dotyczą zakresu przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. o którym mowa w pkt 1 [*petitum* skargi – uwaga własna], jak i zakresu tego przepisu o którym mowa w pkt *petitum* niniejszej skargi” (skarga, s. 16).

Uwzględniając przywołany *modus operandi* skarżących, poniżej zostaną zrekonstruowane ich zarzuty odnoszone do wykreowanych przez nich zakresów zaskarżenia art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

2. Podstawowym problemem konstytucyjnym, jaki diagnozują skarżący jest to, że „osoby występujące z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia za represje radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości po raz pierwszy po wejściu w życie w/w ustawy nowelizującej z lipca 1998 r. tj. po dniu 4 sierpnia 1998 r. (np. w chwili obecnej) są w dużo lepszej sytuacji, aniżeli osoby, które wystąpiły z takim żądaniem przed nowelizacją i wobec których upłynął termin przedawnienia o którym mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z dnia 20 lutego 1993 r. Osoby, wobec których upłynął w/w termin przedawnienia, (tak jak ma to miejsce w przypadku Skarżących), nie mogą liczyć na merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Sąd, a kolejne postępowania wszczynane przez takie osoby są umarzane na podstawie przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.” (skarga, s. 13).

W opinii skarżących, taki stan prawny obarczony jest licznymi wadami konstytucyjnymi. Po pierwsze, narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji), bowiem z jednej strony ustawodawca daje możliwość wystąpienia z wnioskiem o zadośćuczynienie bez określonego terminu zawitego,

z drugiej natomiast blokuje możliwość dochodzenia roszczeń osobom, którym wcześniej oddalono wniosek o zadośćuczynienie, z uwagi na przekroczenie obowiązującego terminu na wystąpienie z roszczeniem, co uwidacznia niekonsekwencję prawodawcy.

Inicjatorzy niniejszego postępowania podnoszą, iż „[i]stnienie przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w zakresie wskazanym w pkt 1 i pkt 2 *petitum* uniemożliwia również działanie organów władzy publicznej w taki sposób, aby osoby, którym oddalono wniosek o zadośćuczynienie/odszkodowanie w oparciu o przepis art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z 20 lutego 1993 r., jak również osoby którym uprzednio umorzono postępowanie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. z tego powodu że wcześniej wniosek oddalono w oparciu o art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z 20 lutego 1993 r. mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażają się na prawne skutki, których nie mogli przewidzieć” (skarga, s. 16).

Kontestując przedmiot zaskarżenia w perspektywie art. 2 Konstytucji, skarżący dochodzą także do wniosku, że kwestionowana regulacja narusza zasadę poprawnej legislacji, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak bowiem wskazują, „mając na uwadze przebieg procesu legislacyjnego ustawy zmieniającej ustawę lutową z 1998 r., jak również intencję ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu Senatu do projektu ustawy noweli z dnia 16 lipca 1998 r. – brak jest jakichkolwiek przesłanek do stwierdzenia, aby intencją ustawodawcy było pozbawienie możliwości dochodzenia roszczeń na podstawie przepisu art. 8 ust. 2a osób, które z tymi roszczeniami wystąpiły wcześniej i wobec których upłynął termin przedawnienia wynikający z art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z 1993 r.” (skarga, s. 17). W opinii inicjatorów postępowania, wbrew ustaleniom trybunalskim, że przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00), brak jest jakichkolwiek przesłanek, aby stwierdzić, że art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. obejmuje tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z praw i wolności.

W dalszej kolejności skarżący wskazują na niezgodność kwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jej naruszenie upatrują w tym, że doszło – ich zdaniem – do wykreowania

nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. „część osób, bowiem wbrew zasadzie sprawiedliwości społecznej może występować określonymi w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej bez ograniczenia jakimkolwiek terminem, natomiast część osób (znajdujących się w tożsamej sytuacji do Skarżących) ma zablokowaną możliwość występowania z tymi roszczeniami” (skarga, s. 18).

3. Wobec kwestionowanej regulacji sformułowany został również zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący podnoszą, że w wyniku funkcjonowania w obrocie prawnym art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. (we wskazanych w *petitum* skargi zakresach), doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób, które złożyły na podstawie ustawy lutowej wnioski o zadośćuczynienie przed 14 sierpnia 1998 r. i których wnioski zostały oddalone z powodu przekroczenia terminu do jego wniesienia i osób, które z wnioskiem wystąpiły po tej dacie, kiedy wystąpienie z roszczeniem nie było obwarowane zachowaniem jakiegokolwiek terminu. „Osoby występujące z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia za represje radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości po raz pierwszy po wejściu w życie w/w ustawy nowelizującej z lipca 1998 r. tj. po dniu 14 sierpnia 1998 r. (np. w chwili obecnej) są w dużo lepszej sytuacji, aniżeli osoby które wystąpiły z takim żądaniem przed nowelizacją i wobec których upłynął termin przedawnienia o którym mowa w przepisie art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z dnia 20 lutego 1993 r.” (skarga, s. 19).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że skarżący wskazują art. 32 ust. 1 Konstytucji zarówno jako autonomiczny wzorzec kontroli, jak i podstawę oceny konstytucyjności ujmowaną związkowo z art. 41 ust. 5 Konstytucji. Skarżący wywodzą bowiem, iż ich roszczenia o zadośćuczynienie opierają się na art. 8 ust. 2a ustawy lutowej i tym samym mają postać roszczeń odszkodowawczych za bezprawne pozbawienie wolności. Takie prawo statutowane jest w art. 41 ust. 5 Konstytucji, a kwestionowana regulacja – przez uniemożliwienie realnego dochodzenia roszczeń – ingeruje w nie bez zachowania wymogów z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej oraz z naruszeniem prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

4. Naruszenie zasady równości ma również miejsce – zdaniem skarżących – w kontekście niedochowania przez ustawodawcę konstytucyjnej gwarancji równej

ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej). Powołując się na poglądy trybunalskie (por. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09) skarżący podnoszą, iż odszkodowanie i zadośćuczynienie, o których mowa w ustawie lutowej kwalifikowane są jako prawa majątkowe objęte zakresem ochronnym art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wywodzą wobec tego, że „doszło do rażącego naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem prawa majątkowe Skarżących w postaci roszczeń o zadośćuczynienie o których mowa w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r., o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego nie są chronione. Jednocześnie nie ulega wątpliwości przy tym, że w/w prawa Skarżących nie są chronione w równym stopniu, jak prawa osób, które pozostały bierne przed dniem 14 sierpnia 1998 r. jeśli chodzi o wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie lub zadośćuczynienie na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej” (skarga, s. 24). Skarżący wyraźnie podkreślają, że kontestowane przez nich unormowanie „realizuje ww. brak ochrony i nierówność w ochronie roszczeń majątkowych Skarżących względem osób, które pozostały bierne w zakresie żądania o którym mowa w art. 8 ust. 2a przed dniem 14 sierpnia 1998 r.” (skarga, s. 24).

5. Umożnienie postępowania ze względu na normę wynikającą z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. skutkuje tym, że skarżącym odebrana jest możliwość sprawiedliwego rozpoznania sprawy o zadośćuczynienie przez sąd, co narusza ich prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Inicjatorzy niniejszego postępowania podnoszą, że „[j]ak pokazał zresztą wynik postępowań o których mowa w pkt I uzasadnienia niniejszej skargi – nie było możliwe, aby sprawa Skarżących po nowelizacji z dnia 16 lipca 1998 r. rozstała poddana merytorycznej ocenie co do istoty sprawy, a Sądy rozpoznające sprawę umarzając postępowanie wskazywały na zaistnienie ujemnej przesłanki procesowej wynikającej z treści przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. ze względu na upływ terminu przedawnienia o którym mowa w art. 2 ustawy o zmianie ustawy lutowej z dnia 20 lutego 1993 r., oraz na prawomocność wcześniejszych postanowień umarzających postępowania. W/w okoliczności powodują, że dochodzi do ograniczenia prawa Skarżących do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez Sąd. Owe ograniczenie nie jest jednocześnie konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź

dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i narusza istotę prawa o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 23).

Jednoczenie, zdaniem skarżących, kwestionowana regulacja „uniemożliwia [...] realne dochodzenie roszczeń przed Sądem na podstawie przepisu art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą ustawę lutową z 16 lipca 1998 r.” (skarga, s. 25), co prowadzi do naruszenia konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej, statutowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

IV. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle ugruntowanego poglądu Trybunału, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną na każdym etapie postępowania bada on, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zamiast wielu zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego). Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi i nadanie jej dalszego biegu (*in casu* – postanowieniem TK z 19 października 2022 r., sygn. akt Ts 38/22) nie wyklucza oceny formalnych warunków jej wniesienia na kolejnym etapie postępowania. W szczególności nadanie skardze biegu na etapie wstępnego jej rozpoznania – przewidzianego w art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. np. postanowienie pełnego składu TK z 19 października 2021 r., sygn. akt SK 72/20). W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK.

2. Skargę konstytucyjną wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), *de lege lata* – ustawę o TK. Jak podkreśla Trybunał, wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

W ocenie Sejmu, skargę konstytucyjną, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, obarczają wady, które uniemożliwiają rozpoznanie co do *meritum* podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej okoliczności.

Po pierwsze, należy odnieść się do podstaw kontroli, z którymi skarżący konfrontują kwestionowaną regulację. Mianowicie, jako wzorce kontroli ujmowane autonomicznie i pierwszoplanowo, wskazano w *petitum* skargi między innymi art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wobec powyższego, uwzględniając specyfikę skargi konstytucyjnej, która może być skutecznie skierowana tylko wobec normy naruszającej konstytucyjne prawa lub wolności, trzeba przypomnieć, że kwalifikowanie art. 32 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną nie jest jednolite w orzecznictwie Trybunału (zob. np. B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7-8). Za dominujące uznać należy stanowisko, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną nie można uczynić samoistnym wzorcem kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż „prawo do równego traktowania, o którym mowa w tym przepisie, stanowi prawo «drugiego stopnia» (metaprawo), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie” (wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13; 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15; postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt 10/01; 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt Ts 45/18). Jednocześnie Trybunał podkreśla, że norma kwestionowana w skardze o tyle tylko może być przedmiotem oceny z punktu widzenia zasady równości, o ile ma odniesienie do innych wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). W skardze konstytucyjnej należy wówczas powołać oba

przepisy ustawy zasadniczej, dopiero bowiem one wyznaczają konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Obowiązek wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego, na tle którego dochodzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych, ciąży na skarżącym, przy czym Trybunał podkreśla, że niedopełnienie tego obowiązku stanowiące „brak formalny skargi konstytucyjnej – składanej przez profesjonalnego pełnomocnika we własnym imieniu – nie może być konwalidowany przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16). W perspektywie tych ustaleń trzeba przypomnieć, że w *petitum* skargi art. 32 ust. 1 Konstytucji został wskazany zarówno jako autonomiczny wzorzec kontroli (zob. także odrębne uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, skarga, s. 19-20), jak i wzorzec związkowy ujęty wraz z art. 41 ust. 5 Konstytucji. Wobec poczynionych ustaleń, wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu może być – potencjalnie – art. 41 ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, natomiast postępowanie w części obejmującej badanie kwestionowanej regulacji z ujętym samodzielnie art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Podstawowym wzorcem kontroli został uczyniony również art. 2 Konstytucji, co nakazuje rozważenie możliwości oceny kwestionowanej regulacji z perspektywy tego postanowienia konstytucyjnego. Skarga konstytucyjna jest bowiem środkiem ukierunkowanym na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, co wynika *expressis verbis* z art. 79 Konstytucji. Wymaga przy tym zaakcentowania, że Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji, wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej: „[n]ie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wystawione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu

z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo)” (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

In casu, uściślając, jakie treści normatywne stanowią punkt odniesienia dla oceny konstytucyjności kwestionowanego unormowania, skarżący wskazali w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej: zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę poprawnej legislacji i zasadę sprawiedliwości społecznej. Przywołane komponenty normatywne zasad wynikających z art. 2 Konstytucji nie spełniają jednak kryteriów „prawa podmiotowego” przyjmowanych przez Trybunał Konstytucyjny (w ślad za ustaleniami przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego), wśród których wskazać trzeba wymóg, by adresatem prawa był obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis kształtował jego sytuację prawną (np. dawał mu uprawnienia), i wreszcie by adresat normy miał możliwość wyboru zachowania się, tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy (tak m.in. wyrok TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01 oraz postanowienie TK z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 8/17). Wymogom tym nie odpowiadają normy prawne, które przyjmując postać zasad ustroju, adresowane są w pierwszym rzędzie do prawodawcy, wyznaczając sposób wykorzystywania przez niego kompetencji do normowania określonych dziedzin życia publicznego (tak m.in. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09 oraz postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt SK 13/01).

Na podstawie powyższego należy uznać, że – pomimo podjętych prób – skarżący nie zidentyfikowali na tle art. 2 Konstytucji żadnego prawa podmiotowego, którego naruszenie mogłoby być przedmiotem trybunalskiej oceny. Dodatkowo wymaga odnotowania, że sąd konstytucyjny dozwala na wskazanie w trybie skargowym zasad wyrażonych bądź wywiedzionych z art. 2 Konstytucji o ile są ujęte jako tzw. związkowy wzorzec kontroli. Na gruncie niniejszego postępowania taki zabieg jest możliwy do zastosowania, bowiem art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. (w zakresach doprecyzowanych w *petitum* skargi) został skonfrontowany z art. 41 ust. 5, art. 45 ust. 1 czy art. 64 ust. 2 Konstytucji, bez wątplenia wyrażającymi wolność lub prawo podmiotowe jednostki. Wobec powyższego należałoby rozważyć odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (por. np. wyrok TK z 8 lipca 2002 r.,

sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08), co w rezultacie pozwoliłoby przyjąć, że art. 2 Konstytucji jest pomocniczym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Jednocześnie jednak poczynione ustalenia przesądzają – w ocenie Sejmu – o konieczności wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji jako autonomicznym wzorcem kontroli, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

4. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący kwestionują przyjęty przez ustawodawcę w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. skutek procesowy – w postaci obligatoryjnego umorzenia postępowania – ze względu na przedawnienie roszczenia. Skarżący upatrują niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji w braku wykreowania możliwości uchylenia się od takiego skutku i przyjęcia żądania z roszczeniem do merytorycznego rozpoznania przez sąd.

Skarżący wywodzą, iż „osoby występujące z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia za represje radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości po raz pierwszy po wejściu w życie w/w ustawy nowelizującej z lipca 1998 r. tj. po dniu 4 sierpnia 1998 r. (np. w chwili obecnej) są w dużo lepszej sytuacji, aniżeli osoby, które wystąpiły z takim żądaniem przed nowelizacją i wobec których upłynął termin przedawnienia o którym mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z dnia 20 lutego 1993 r. Osoby, wobec których upłynął w/w termin przedawnienia, (tak jak ma to miejsce w przypadku Skarżących), nie mogą liczyć na merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Sąd, a kolejne postępowania wszczynane przez takie osoby są umarzone na podstawie przepisu art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.” (skarga, s. 13). Z powyższego wynika, że skarżący podnoszą, iż pożądanym – wedle ich opinii – rozwiązaniem byłoby umożliwienie merytorycznego rozpoznania przez sąd wniosku o zadośćuczynienie zgłaszanego w trybie ustawy lutowej, w stanie prawnym nieprzewidującym terminu przedawnienia, również w sytuacji, gdy wniosek taki był wcześniej przedmiotem rozpoznania sądu i został oddalony z uwagi na skutecznie podniesiony zarzut przedawnienia. Tylko takie rozwiązanie normatywne, zważywszy wykazany przez inicjatorów niniejszego postępowania brak możliwości rozpoznania merytorycznego wniosku o zadośćuczynienie za represje powojenne, ze względu na jego wcześniejsze

oddalenie, w świetle wywodów skarżących, należałoby uznać za w pełni zgodne z Konstytucją.

Chodzi więc o swego rodzaju lukę w prawie, co prowokuje pytanie, czy zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy w tym zakresie tzw. zaniechania, czy też tzw. pominięcia prawodawczego. W ślad za sądem konstytucyjnym należy bowiem przypomnieć, że: „istnieją w tej mierze dwa, różniące się od siebie, stany: zaniechanie prawodawcze (właściwe, absolutne) oraz pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne, luka tetyczna, unormowanie niepełne, regulacja fragmentaryczna)” (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16).

Odpowiedź na to pytanie jest istotna, ponieważ zaniechanie prawodawcze – rozumiane jako świadome pozostawienie przez ustawodawcę danej materii poza regulacją prawną – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jest natomiast uprawniony do kontrolowania kwestii pominięcia w istniejącej regulacji prawnej kwestii, które zgodnie z Konstytucją powinny być tą regulacją objęte (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 261 i powołane tam orzecznictwo TK). Jednocześnie trzeba podkreślić, że w nauce prawa zwraca się uwagę na brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Zarazem dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (*ibidem*, s. 401 i n.).

Trybunał Konstytucyjny w szeregu swoich orzeczeń wypracował wskazówki wspierające proces rozróżnienia pominięcia od zaniechania legislacyjnego. Dystynkcja ta uzależniona jest przede wszystkim od odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie (a więc przepisie wskazywanym jako niepełny) i tych, które zostały pozostawione poza jego zakresem (a więc mających stanowić brakujący element). Warunkiem identyfikacji pominięcia ustawodawczego – pozwalającym na odróżnienie go od zaniechania ustawodawczego – jest analiza ewentualnej tożsamości lub bliskiego podobieństwa materii uregulowanej oraz materii pozostawionej poza zakresem regulacji, a więc wskazywanej jako pominięta, brakująca (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; postanowienia TK z:

13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; 13 października 2010 r., sygn. akt P 19/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12). Jakościową odmienną materii wskazywanej jako „brakująca” (pozostawiona poza zakresem) od materii unormowanej w zaskarżonym przepisie należy traktować jako zaniechanie ustawodawcze (postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądu konstytucyjnego: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Z tego względu Sejm przywołuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, że „nie może w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący w istocie żąda zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące znamiona inicjatywy ustawodawczej. To pozostaje poza kognicją TK, a orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne” (postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

Trybunał – jak sam podkreśla – musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienia TK z: 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13; 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12, wskazano, że: „określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada”.

5. Przenosząc poczynione ustalenia na grunt niniejszej sprawy, w celu aplikacji wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów kwalifikacji braku legislacyjnego jako pominięcia bądź zaniechania prawodawczego, należy przede wszystkim zaznaczyć, że brak w konstrukcji art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. wskazania możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd o roszczeniach odszkodowawczych wywodzonych na podstawie ustawy lutowej, a oddalonych wcześniej z powodu ich przedawnienia jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej.

Kwestionowany przez skarżących przepis o treści: „Nie wszczyňa się postępowania, a wszczęte umarza, gdy [...] postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się” jest częścią Działu I k.p.k. „Przepisy wstępne”. Zastosowanie przez sąd art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. w sprawie skarżących zdeterminowane było treścią art. 8 ust. 3 ustawy lutowej, w świetle którego w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie odpowiednie zastosowanie mają przepisy rozdziału 58 k.p.k. „Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie”, z wyjątkiem art. 555 k.p.k. (normującego termin przedawnienia roszczeń). W myśl art. 558 k.p.k. pomieszczonego w jego rozdziale 58, w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.) stosuje się tylko w kwestiach nieuregulowanych w k.p.k. Skoro więc przeszkoda procesowa związana z zasadą *res iudicata* została w k.p.k. uregulowana (kwestionowany w niniejszej sprawie art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.), przesądza to o konieczności zastosowania tego przepisu w wypadku aktualizacji przesłanki związanej z powagą rzeczy osądzonej w postępowaniu zainicjowanym żądaniem zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej.

Artykuł 17 § 1 k.p.k. jest przepisem *stricte* formalnoprawnym i zawiera katalog okoliczności, od których uzależniona jest możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania karnego. Mają one charakter uogólniony w tym znaczeniu, że odnoszą się do każdego postępowania karnego, przesądzając o jego prawnej dopuszczalności niezależnie od typu czynu zabronionego, którego miałyby dotyczyć postępowanie karne. Okoliczności te w piśmiennictwie noszą nazwę warunków dopuszczalności postępowania karnego bądź przesłanek procesowych (por. J. Tylman

[w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 188–189; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 440). Wśród nich zawarta jest kwestionowana przez skarżących przesłanka, która wskazuje, że postępowanie jest prawnie niedopuszczalne w związku z koniecznością zachowania powagi rzeczy osądzonej (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.).

Na kanwie analizowanej sprawy nie ulega wątpliwości, że przyjęcie za podstawę oddalenia wniosku (postanowieniem Sądu Wojewódzkiego w S w sprawie o sygn. akt) przedawnienia dochodzonych nim roszczeń oznacza, że te ostatnie były zarówno faktycznie jak i prawnie usprawiedliwione (co do tego sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skarżących nie miał wątpliwości), jednakże opóźnione zgłoszenie do sądu żądania ich zasądzenia spowodowało, że nie mogły zostać uwzględnione. Jak wskazał Sąd Najwyższy, „[t]akie orzeczenie ma charakter merytoryczny rozstrzygający o przedmiocie postępowania i korzysta z powagi rzeczy osądzonej uniemożliwiającej ponowienie postępowania w tej kwestii” (postanowienie SN z 11 października 2000 r., sygn. akt IV KKN 279/99). Z tego względu, każde z trzech postępowań inicjowanych przez skarżących w celu realizacji roszczenia o zadośćuczynienie i odszkodowanie na podstawie ustawy lutowej (kolejno w 1998 r., 1999 r. i 2021 r.) musiało zakończyć się umorzeniem postępowania, bowiem w ich sprawie ziszczała się przesłanka *res iudicata* w postaci prawomocnego postanowienia o oddaleniu wobec skarżących wniosku o zadośćuczynienie i odszkodowanie w roku 1996.

Wyjście naprzeciw oczekiwaniom skarżących oznaczałoby konieczność ingerencji w treść art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. poprzez wprowadzenie wyjątku od reguły obligatoryjnego umorzenia postępowania w wypadku zdiagnozowania istnienia w obrocie prawnym prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy podlegającej regulacji karnoprocesowej. Odstępstwo to musiałyby polegać na wskazaniu rodzaju spraw, w których nie stosuje się art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., a konkretnie – postępowań, w których z uwagi na przedawnienie roszczeń zapadło postanowienie o oddaleniu wniosku o odszkodowanie i zadośćuczynienie, przedłożonego w trybie ustawy lutowej.

Trzeba przy tym podkreślić, że norma wynikająca z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. ma charakter wyłącznie procesowy, natomiast istota skargi dotyczy zagadnień materialno-prawnych. W pkt II skargi „Przedstawienie istoty problemu” skarżący wskazują, że „osoby zgłaszające roszczenia przed dniem 14 sierpnia 1998 r. na podstawie ówczesnego brzmienia przepisu art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, wobec których upłynął

termin przedawnienia o którym mowa w art. 2 ustawy zmieniającej ustawę lutową z dnia 20 lutego 1993 r. (tak jak to miało miejsce w przypadku Skarżących) ustawodawca pozostawił bez jakiegokolwiek ochrony pomimo tego, że wcześniejsze zgłoszenie tych roszczeń przez Skarżących świadczyło jedynie o ich większej mobilizacji i dyscyplinie w stosunku do osób, które z takimi roszczeniami wystąpiły później” (skarga, s. 13).

Skarżący domagają się wobec tego stosownej ochrony, polegającej na zniwelowaniu skutków przedawnienia ich roszczeń w perspektywie możliwości skutecznego zainicjowania postępowania o odszkodowanie i zadośćuczynienie na gruncie ustawy lutowej, w kontekście odstąpienia od koncepcji przedawnienia dla roszczeń zgłaszanych po wejściu w życie nowelizacji ustawy lutowej z 1998 r.

Co istotne, przedawnienie jest instytucją prawa materialnego, bowiem skutkiem upływu terminu przedawnienia jest wygaśnięcie prawa podmiotowego i opartego na nim roszczenia, *in casu* – roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje. Zważywszy, że art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. zawiera wyłącznie regulację o charakterze procesowym i nie ma w nim normy, która odnosiłaby się nieprzedawniania roszczeń, zdaniem Sejmu, w analizowanej sprawie występuje niewątpliwie wspomniana wcześniej jakościowa odmienność materii unormowanej w przepisie, który stanowi w niniejszej sprawie przedmiot kontroli a materii pozostawionej poza zakresem regulacji, której w ocenie skarżących brakuje.

6. Zaniechanie prawodawcze należy postrzegać także w innym aspekcie, a mianowicie jako świadome i celowe pozostawienie przez ustawodawcę danej kategorii spraw lub określonej materii poza regulacją prawną w ramach przysługującej parlamentowi swobody ustawodawczej. Przesłankę celowego i świadomego działania prawodawcy można uznać za pomocnicze kryterium stosowane do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego. Przydatne może być w takiej sytuacji w szczególności przywołanie *ratio legis* unormowania wskazywanego jako niepełne. Należy przyjąć, że jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt P 9/14). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych, absurdalnych lub dysfunkcyjnych (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

W opinii Sejmu, ukształtowanie w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. negatywnej przesłanki procesowej *res iudicata* jest świadomym zabiegiem legislacyjnym prawodawcy, bowiem pozwala na zapewnienie stabilizacji prawomocnych orzeczeń, petryfikując tym samym pewność obrotu prawnego i pożądaną konstytucyjnie stan bezpieczeństwa prawnego.

Wobec powyższych ustaleń, Sejm wyraża pogląd, że skarga konstytucyjna powinna być uznana za skierowaną przeciwko zaniechaniu prawodawczemu, a więc za niedopuszczalną rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co uzasadnia wniosek o **umorzenie** postępowania.

MARSZAŁEK SEJMU



Szymon Hołownia

