



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 listopada 2014 r.

Sygn. akt SK 7/14

BAS-WPTK-599/14

Termin rozprawy: 2 grudnia 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28. 11. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 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 połączonych skarg konstytucyjnych: A B z 22 listopada 2012 r. oraz R Z z 27 grudnia 2013 r., przyjętych przez Trybunał Konstytucyjny do rozpoznania pod wspólną sygn. akt SK 7/14, jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że 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. Nr 34, poz. 149 ze zm.) **jest zgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli

1. A B (dalej: skarżący A.B.) i R Z (dalej: skarżący R.Z.) byli w latach 80-tych XX w. członkami „Solidarności” i aktywnymi opozycjonistami represjonowanymi przez ówczesne władze. Skarżący A B z powodu swojej działalności opozycyjnej w dniu 13 grudnia 1981 r. miał zostać internowany, czego udało mu się uniknąć (skacząc z balkonu mieszkania ). Do grudnia 1982 r. skarżący ukrywał się w obawie przed internowaniem. Obawa ta była uzasadniona, gdyż znalazł się on na liście osób wskazanych do internowania, a nie internowanych w połowie grudnia 1981 r. W styczniu 1982 r. zostały mu przedstawione zarzuty nieodstąpienia od statutowej działalności NSZZ Solidarność i wszczęto przeciwko niemu postępowanie w trybie doraźnym, wydając za nim nakaz tymczasowego aresztowania i list gończy. Dzięki staraniom obrońcy, skarżący uzyskał możliwość odpowiadania przez niego z tzw. wolnej stopy w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu. W dniu grudnia 1982 r. A B był przesłuchiwany, po czym po zwolnieniu objęty dozorem milicyjnym. Jak podkreśla, pomimo że formalnie pozostawał na wolności, „faktycznie był jej pozbawiony”, gdyż w czasie ukrywania się był poszukiwany listem gończym, inwigilowano jego rodzinę, nie mógł podjąć pracy czy spotykać się z bliskimi, a także musiał przerwać naukę. Po ujawnieniu się skarżący A.B. nie mógł podjąć pracy, ponieważ każdy pracodawca był informowany, że był on na liście osób do internowania. Wszystkie te represje były, zdaniem skarżącego, efektem decyzji o internowaniu, pomimo że nie została ona wykonana. Powyższe okoliczności wynikają z akt postępowania Sądu Okręgowego w L Wydział Karny (sygn. akt ), które zawierają także dokumenty z IPN wytworzone przez SB dotyczące skarżącego A.B.

W wyroku z lutego 2012 r. (sygn. akt ) Sąd Okręgowy w L Wydział Karny (dalej: SO w L ) zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwotę zł z tytułu odszkodowania i zadośćuczynienia za tymczasowe aresztowania w sprawie o sygn. akt oraz zł z tytułu

zadośćuczynienia za zatrzymania w 1983 r. i 1987 r. SO w L oddalił natomiast wniosek skarżącego o zasądzenie na jego rzecz kwoty zł tytułem odszkodowania i kwoty zł tytułem zadośćuczynienia za ukrywanie się w okresie od 13 grudnia 1981 r. do grudnia 1982 r. po wydaniu decyzji o jego internowaniu. W wyniku apelacji wniesionej przez skarżącego, Sąd Apelacyjny w L Wydział Karny (dalej: SA w L ) podwyższył zasądzone na jego rzecz odszkodowanie i zadośćuczynienie za tymczasowe aresztowanie do kwoty zł, a w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Sąd Apelacyjny w L uznał, że skutki wykonania decyzji bądź orzeczenia powinny być rozumiane wąsko, tak samo jak w przypadku art. 552 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555; dalej: k.p.k.). Obydwa sądy uznały, że w wyniku ukrywania się przed wykonaniem decyzji o internowaniu wnioskodawca (tj. skarżący) niewątpliwie poniósł szkodę materialną jak i moralną, lecz ustawodawca nie usankcjonował odszkodowania i zadośćuczynienia za tego rodzaju szkody.

Drugi skarżący, R Z , był w latach 80-tych XX w. aktywnym opozycjonistą i członkiem „Solidarności”. Postanowieniem z października 1985 r. Prokuratora Rejonowa w G (dalej: PR w G ) przedstawiła skarżącemu zarzut popełnienia czynu zabronionego z art. 282a § 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13 poz. 94 ze zm.), tj. działania w celu wywołania niepokoju publicznego lub rozruchów, co podlegało karze pozbawienia wolności do lat trzech. Tego samego dnia PR w G postanowiła o zastosowaniu wobec skarżącego tymczasowego aresztowania oraz zarządziła poszukiwanie go listem gończym. Skarżący R.Z. podjął decyzję o ukrywaniu się oraz kontynuowaniu działalności opozycyjnej, polegającej m.in. na drukowaniu i kolportażu prasy niezależnej. Postanowieniem z stycznia 1986 r. śledztwo prowadzone w części dotyczącej skarżącego zostało zawieszona. Jesienią tego roku skarżący otrzymał informację, że w związku z ogłoszoną amnestią, nie zostanie aresztowany i postępowanie przeciwko niemu zostanie umorzona, jeżeli zgłosi się dobrowolnie do prokuratury, co też uczynił października 1986 r. W rezultacie PR w G uchyliła zastosowany wobec skarżącego środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania oraz odwołała poszukiwania listem gończy. Postanowieniem z marca 1987 r. Prokuratura Wojewódzka

w G (dalej: PW w G ) umorzyła śledztwo w sprawie przeciwko skarżącemu. Jak twierdzi skarżący, pomimo oficjalnego umorzenia postępowania karnego w sprawie o przestępstwo polityczne, służby PRL podjęły decyzję o jego wyeliminowaniu z życia publicznego poprzez oskarżenie go o popełnienie przestępstw pospolitych, czego skutkiem miało być skompromitowanie i poniżenie działaczy opozycji w oczach społeczeństwa i środowiska, w którym działali. W dniu marca 1987 r. skarżący został zatrzymany i tymczasowo aresztowany, a następnie oskarżony o kradzież samochodu z włamaniem oraz fałszerstwo dokumentu. Skarżący spędził w areszcie , tj. łącznie dni. Po uchyleniu aresztu października 1987 r. i zwolnieniu skarżącego, podjął on działalność w strukturach „Solidarności Walczącej”. W dniu grudnia 1988 r. ponownie zapadło postanowienie o tymczasowym aresztowaniu skarżącego oraz o poszukiwaniu go listem gończym. Postanowienie to zostało uchylone na wniosek jego obrońcy dopiero postanowieniem Sądu Rejonowego w G (dalej: SR w G ) z kwietnia 1991 r. Następnie SR w G postanowieniem z czerwca 1991 r. umorzył postępowanie karne wobec skarżącego w sprawie o przestępstwo kradzieży zuchwałej z włamaniem oraz przebaczył i puścił w niepamięć występki określone w art. 265 § 1 k.k. z 1969 r. i art. 5 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (fałszerstwo dokumentu), umarżając postępowanie karne za ten czyn.

Skarżący złożył do Sądu Okręgowego w G (dalej: SO w G ) wniosek o unieważnienie prawomocnego postanowienia PW w G z marca 1987 r. o umorzeniu śledztwa w sprawie przeciwko niemu o popełnienie przestępstwa z art. 282a § 1 k.k. z 1969 r. w oparciu o art. 2 ust. 3, art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 lipca 1986 r. o szczególnym postępowaniu wobec sprawców niektórych przestępstw (Dz. U. Nr 26, poz. 126). Jako podstawę prawną swojego wniosku skarżący wskazał przepisy 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 jako: ustawa lutowa lub ustawa rehabilitacyjna). Postanowieniem z października 2011 r. (sygn. akt ) SO w G uznał ww. postanowienie PW w G za nieważne, wskazując w uzasadnieniu, że zostało ono wydane

w związku z prowadzoną przez wnioskodawcę działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Na wniosek skarżącego R.Z., SO w G postanowieniem z października 2011 r. uznał za nieważne postanowienia SR w G o umorzeniu postępowania karnego o czyn z art. 208 k.k. z 1969 r. oraz o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć występku określonego w art. 265 § 1 k.k. z 1969 r. i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W uzasadnieniu SO w G wskazał, że rzeczywistym i jedynym powodem zatrzymania, tymczasowego aresztowania, postawienia zarzutów, a następnie poszukiwania listem gończym skarżącego było celowe działanie służb ówczesnego państwa w celu uniemożliwienia skarżącemu kontynuowania działalności niepodległościowej.

Wnioskiem z października 2012 r. skarżący wystąpił do SO w G z roszczeniem o zasądzenie na jego rzecz kwoty zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłą z zarządzenia poszukiwania go listem gończym w okresie od października 1985 r. do października 1986 r. oraz wydania postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania, co spowodowało konieczność jego ukrywania się przez okres 1 roku i dni – łącznie dni, z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty, oraz zasądzenie od Skarbu Państwa kwoty zł tytułem odszkodowania za poniesioną szkodę wynikłą z zarządzenia jego poszukiwania listem gończym w okresie od października 1985 r. do października 1986 r. oraz wydania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, co spowodowało konieczność ukrywania się przez wnioskodawcę przez ww. okres, wraz z ustawowymi odsetkami od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty. Wyrokiem z kwietnia 2013 r. SO w G (sygn. akt ) oddalił wniosek skarżącego w całości. W uzasadnieniu stwierdził, że na gruncie ustawy lutowej brak jest podstaw do zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za inne przejawy represji, niezwiązane bezpośrednio z wykonaniem wydanego orzeczenia lub decyzji. W ocenie SO w G, ustalony w sprawie stan faktyczny nie pozwala na przyznanie skarżącemu odszkodowania za ukrywanie się wskutek wydania postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy do wykonania tego postanowienia nigdy nie doszło, zaś w toku postępowania w sprawie

zakończonego wydaniem unieważnionego postanowienia o umorzeniu postępowania wobec amnestii skarżący nie został nigdy pozbawiony wolności. SO w G stwierdził, że warunkiem koniecznym przyznania odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę jest wykonanie orzeczenia lub decyzji w formie faktycznego pozbawienia wolności. Skoro, ze względu na ucieczkę i ukrywanie się skarżącego, postanowienia tego nie wykonano, nie jest on osobą uprawnioną do ubiegania się o odszykowanie i zadośćuczynienie z tego tytułu. Od wyroku tego skarżący wniósł apelację do Sądu Apelacyjnego w G , który wyrokiem z sierpnia 2013 r. utrzymał mocy zaskarżony wyrok sądu I instancji, uznając apelację za oczywiście bezzasadną. Sąd Apelacyjny w G podzielił stanowisko wyrażone w tym wyroku, iż wydanie wobec skarżącego postanowienia o tymczasowym aresztowaniu oraz rozesłanie za nim listów gończych, nawet jeżeli organa ścigania wykonywały czynności zmierzające do wykonania tych orzeczeń i pozbawienia skarżącego wolności, nie stanowi podstawy do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, skoro czynności te okazały się bezskuteczne i nie doszło do pozbawienia go wolności.

2. Przedmiotem zaskarżenia w obydwu skargach konstytucyjnych jest art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Zgodnie z jego treścią, osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców. Brzmienie tego przepisu zostało ustalone 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, dalej jako: ustawa nowelizująca).

## **II. Zarzuty skarżących**

1. Jak podkreśla skarżący A B , jego skarga konstytucyjna dotyczy zakresu, w jakim art. 8 ust. 1 ustawy lutowej ogranicza prawo do odszkodowania

i zadośćuczynienia jedynie do skutków „wynikających z wykonania” decyzji bądź orzeczenia, które są interpretowane w orzecznictwie w sposób wąski, z pominięciem innych skutków wynikających z wydania orzeczenia lub decyzji. W przypadku skarżącego A.B., chodzi o skutek w postaci niemożności znalezienia zatrudnienia z uwagi na internowanie lub karanie za opozycyjną działalność polityczną oraz o skutki wynikające z jego ukrywania się przed władzą, co uniemożliwiało „wykonanie” represyjnej decyzji lub orzeczenia pomimo jego wydania. W ocenie skarżącego A.B., kwestionowanemu przepisowi można zarzucić sprzeczność z zasadą odpowiedzialności władzy publicznej za wyrządzoną szkodę i krzywdę oraz możliwości sądowego dochodzenia tej odpowiedzialności (art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), a także z zasadą ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), oznaczającą sprzeczność z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i w konsekwencji z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą równości, skarżący A.B. podnosi, iż zasadę tę narusza dokonywane w orzecznictwie na tle tego przepisu zrównanie sytuacji prawnej osób represjonowanych za działalność niepodległościową w okresie komunizmu z osobami niesłusznie skazanymi w demokratycznym państwie prawa, o których mowa w art. 552 § 1 k.p.k. Osoby te, w jego ocenie, nie należą do tej samej klasy podmiotów, które, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na wykazywaną wspólną cechę relewantną powinny być traktowane równo. Niesłuszne skazanie jest bowiem wynikiem błędu co do zasady słusznego działania wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawa, natomiast działacze niepodległościowi byli systemowo prześladowani przez komunistyczny aparat represji, w tym w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości. Jego zdaniem, sytuacja tych podmiotów jest z gruntu inna, gdyż cechują się oni odmienną, zwłaszcza na gruncie aksjologicznym, cechą prawnie relewantną. Skarżący A.B. wskazuje na notoryjny (w jego mniemaniu) fakt, że działacze opozycji, którzy nie pracowali z uwagi na wydanie decyzji o internowaniu lub orzeczenia „karnego”, otrzymują mniejsze świadczenia emerytalne od kolegów z pracy, którzy nie angażowali się w działalność niepodległościową. Karanie lub internowanie czy też inna represja, jak zatrzymanie czy tymczasowe aresztowanie, były wskazywane opozycjonistom jako

powód ich niezatrudnienia. Dlatego też sytuacja prawna działaczy „Solidarności” uzasadnia ich mocniejszą ochronę, która powinna przejawiać się w rekompensacie wszystkich skutków wydania represyjnego orzeczenia lub decyzji bez względu na to, czy zostały one wykonane.

Wskazując na niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 77 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji skarżący podnosi, iż z pierwszego z wymienionych wzorców wynika konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną. Realizacji tego prawa mają służyć przepisy ustawy rehabilitacyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt SK 42/08) roszczenia wynikające z art. 8 ust. 1 tej ustawy należą do kategorii „innych niż własność praw majątkowych”, a więc objęte są konstytucyjną ochroną przewidzianą w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W ocenie skarżącego A.B., ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko do skutków wykonania, a nie wydania, orzeczenia albo decyzji uniemożliwia w zasadzie realizację celu ustawy lutowej. Akt ten ma, po pierwsze, wyrównywać straty ekonomiczne i moralne poniesione przez opozycjonistów za represje, jakie ich spotkały w okresie stanu wojennego. Po drugie, ma być wyrazem ich nobilitacji. Jednak kwestionowane ograniczenie odpowiedzialności wyłącznie za wykonanie orzeczenia powoduje, że brak odpowiedzialności Skarbu Państwa za najbardziej dolegliwe ekonomicznie pozostawanie bez pracy, jak również za inne skutki, np. dalszą walkę niepodległościową, ukrywanie się i uniemożliwienie tym samym „wykonania” orzeczenia lub decyzji. W ocenie skarżącego A.B., nie ma aksjologicznej podstawy ograniczenia odpowiedzialności Skarbu Państwa tylko do skutków „wynikających z wykonania” orzeczenia lub decyzji. Ograniczenie to narusza, jego zdaniem, rdzeń prawa do odszkodowania za działania władzy publicznej, a ponadto nie można wskazać, na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, żadnych przesłanek uzasadniających taką nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo. Przesłanki takiej nie może również stanowić ekonomiczny aspekt bezpieczeństwa publicznego, ponieważ liczba opozycjonistów uprawnionych od odszkodowania i zadośćuczynienia zmniejsza się. Nie jest więc tak, jak w przypadku art. 552 § 1 k.p.k., gdzie zbyt szeroka i stała odpowiedzialność Skarbu Państwa mogłaby generować obowiązki finansowe zagrażające budżetowi.



2. Również zdaniem drugiego ze skarżących, R Z , ostateczne rozstrzygnięcie sądowe wydane w jego sprawie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy rehabilitacyjnej narusza jego konstytucyjne prawa wyrażone w art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W ocenie skarżącego R.Z., zaskarżony przepis uniemożliwia osobom represjonowanym za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wobec których w toku postępowania karnego wydano postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania i w ślad za którymi wysłano list gończy, lecz którym udało się skutecznie ukrywać przed organami ścigania, uzyskanie odszkodowania za poniesione szkody oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Prawo to zaskarżona norma prawna przyznaje jedynie tym represjonowanym, którzy nie mieli możliwości ukrycia się czy ucieczki, z takowej możliwości nie skorzystali, bądź też zostali po „zejściu do podziemia” zatrzymani, a następnie osadzeni w areszcie śledczym lub zakładzie karnym.

Jak zaznacza skarżący R.Z., wobec obu grup represjonowanych zapadły w toku postępowania jednakowe decyzje procesowe ograniczające ich wolność. Wobec opozycjonistów internowanych bądź osadzonych w areszcie tymczasowym, naruszenie ich wolności było oczywiste. Jednak naruszenie wolności osób ściganych za działalność niepodległościową, które, jak skarżący, ukrywały się, było w jego ocenie nie mniej uciążliwe. Osoby te były zmuszone do zerwania kontaktu z rodziną, opuszczenia miejsca pracy czy przerwania nauki, a przez cały okres pozostawania w ukryciu nie mogły podejmować stałego zatrudnienia. Były one całkowicie zdane na pomoc (także finansową) osób trzecich i zostały „wyrwane” z codziennego, normalnego życia, podlegając ciągłemu stresowi związanemu z obawą ujęcia. Dlatego też, w jego ocenie, wprowadzone przez ustawodawcę rozróżnienie w prawie do odszkodowania za doznaną szkodę i zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę powstałych w następstwie orzeczenia o tymczasowym aresztowaniu uzależnione jedynie od tego, czy osoba represjonowana została faktycznie ujęta czy też – jak skarżący – ukrywała się, jest aksjologicznie niezrozumiałe. Obie grupy osób represjonowanych doznawały bowiem porównywalnych szkód finansowych i cierpień psychicznych w następstwie bezprawnych i niesprawiedliwych szykan stosowanych przez ówczesne władze publiczne. Zdaniem skarżącego R.Z., nawet gdyby przyjąć, że pomiędzy wskazanymi dwiema grupami podmiotów istnieją rozbieżności

w zakresie ciężaru wyrządzonej im szkody oraz krzywdy, ich wymiar nie uzasadnia tak dalekiego zróżnicowania w przyznanych przez ustawodawcę prawach. Odmienne, uprzywilejowane potraktowanie tylko jednej grupy osób represjonowanych nie zostało stosownie uzasadnione przez ustawodawcę ani potrzebą ochrony interesu publicznego, ani innych wartości konstytucyjnych. Jednocześnie, wprowadzone kryterium różnicujące nie spełnia określonych w stałym orzecznictwie TK przesłanek różnego traktowania kategorii podmiotów wykazujących tę samą cechę relewantną.

Ponadto, zdaniem skarżącego R.Z., zaskarżona norma prawna narusza art. 77 ust. 1 Konstytucji poprzez niesłuszne ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jedynie do następstw faktycznego wykonania orzeczeń, z pominięciem szkód i krzywd wywołanych przez sam fakt wydania owych rozstrzygnięć. Prowadzi to *de facto* do wyłączenia prawa do dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania *sensu largo* za niektóre naruszenia praw i wolności osób represjonowanych, w tym w szczególności osób zmuszonych do ukrywania się przed organami władzy. W ocenie skarżącego R.Z., faktyczne całkowite pozbawienie osób ukrywających się prawa do skutecznego dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania i zadośćuczynienia nie może zostać uznane za konieczne i proporcjonalne w demokratycznym państwie prawa w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A B (w piśmie z 5 maja 2014 r.), a następnie także w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej R Z (w piśmie z 11 czerwca 2014 r.). RPO podzielił zarzuty skarżących dotyczące sprzeczności art. 8 ust. 1 ustawy lutowej z powołanymi przez nich wzorcami konstytucyjnymi. W szczególności RPO podniósł m.in., że „regulacja wyłączająca spoza zakresu odszkodowania lub zadośćuczynienia szkodę wynikłą z orzeczenia lub decyzji, które były bezprawne, nie może korzystać z ochrony w świetle zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa. Jako niezgodna z tą zasadą musi być uznana regulacja, która pozbawia jednostkę odszkodowania i zadośćuczynienia za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, które wyrządziło jej szkodę finansową, a także

dostarczyło cierpień i niedogodności życiowych spowodowanych szykanami wskutek wydanych decyzji, w szczególności wskutek np. zwolnienia z pracy, utraty mieszkania funkcyjnego, przywilejów emerytalno-rentowych, co również częstokroć powodowało pogorszenie się sytuacji majątkowej całej rodziny pokrzywdzonego”.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (m.in. postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06). Innymi słowy, przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej jest przepis aktu normatywnego, którego zastosowanie w konkretnej sprawie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw lub wolności (por. m.in. postanowienia TK z: 28 sierpnia 2009 r., sygn. akt Ts 114/08; 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Naruszenie to nie może być jednak konsekwencją błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu, czy też braku określonej regulacji prawnej. Takie naruszenie nie korzysta bowiem z ochrony przewidzianej w trybie skargi konstytucyjnej.

2. Obydwaj skarżący podnoszą, że niekonstytucyjność zaskarżonego przez nich przepisu art. 8 ustawy lutowej wynika stąd, iż ogranicza on prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do skutków „wynikających z wykonania” decyzji bądź orzeczenia o internowaniu, których nieważność została

prawomocnie stwierdzona. Skutki te interpretowane są w orzecznictwie w sposób wąski, z pominięciem innych negatywnych dla osób represjonowanych skutków wynikających z wydania orzeczenia lub decyzji, takich jak niemożność znalezienia pracy czy konieczność ukrywania się, czemu towarzyszyło wyeliminowanie z życia publicznego i zerwanie więzi rodzinnych.

3. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przedmiotowe skargi konstytucyjne odnoszą się do stosowania prawa, które, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje poza jego kognicją (zob. np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; postanowienia TK z: 16 marca 2011 r., sygn. akt P 36/09; 19 lutego 2014 r., sygn. akt P 25/11). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. postanowienia TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 41/06; 5 października 2008 r., sygn. akt P 79/08). W ocenie Sejmu, na pytanie to należy udzielić przeczącej odpowiedzi. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału, „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność normy prawnej, uwzględnia zatem jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. np. wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

Kwestionowane przez obydwu skarżących wąskie rozumienie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej znajduje oparcie nie tylko w brzemieniu tego przepisu, ale także w stałym, utrwalonym orzecznictwie sądów powszechnych, powołanym w skardze konstytucyjnej A. B (m.in. wyrok SA w Katowicach z 28 maja 2009 r., sygn. akt II Aka 138/09 oraz postanowienia SN z: 3 listopada 2009 r., sygn. akt IV

KK 208/09; 4 marca 2010 r., sygn. akt V KK 230/09) oraz w zapadłym w jego sprawie wyroku Sądu Apelacyjnego w L Wydział II Karny, a także w orzeczeniach powołanych w pismach RPO zgłaszających jej udział w postępowaniu. Przedmiotowe skargi konstytucyjne nie odnoszą się więc do stosowania prawa, lecz do sensu art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, który przyjmowany jest w jednolitym, ugruntowanym orzecznictwie.

4. Wątpliwości Sejmu wywołuje spełnienie przez obydwie przedmiotowe skargi konstytucyjne przesłanki formalnej, jaką jest wykazanie, iż na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących doszło do naruszenia przysługującego skarżącym konstytucyjnego prawa podmiotowego, którym jest przewidziane w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawo do odszkodowania za bezprawne działania władzy publicznej.

Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji skutkuje konstytucjonalizacją prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, co stanowiło rozwiązanie nieznane w polskim prawie ustrojowym w latach 1935-1997. Sejm pragnie wskazać, że przewidziane w zaskarżonym art. 8 ust. 1 ustawy lutowej prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za skutki „wynikające z wykonania” decyzji bądź orzeczenia o internowaniu dotyczy działań władz publicznych, które miały miejsce nie tylko przed wejściem w życie Konstytucji (a więc także przed konstytucjonalizacją prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej), ale w warunkach niedemokratycznego ustroju, którego represyjność uległa natężeniu wskutek wprowadzenia stanu wojennego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie reprezentowany jest pogląd, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi nowość normatywną w stosunku do wcześniej obowiązującego reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa, kształtuje prawo do odszkodowania 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, wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, 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). Jak stwierdził TK w powołanym wyroku

z 23 września 2003 r., „[K]onstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władzę publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji. Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty [...]”. Również w najnowszej doktrynie podnosi się, że „z zasady nieretroakcji Konstytucji wynika, iż jeżeli obecnie obowiązujące ustawodawstwo przyznaje jednostkom pewne roszczenia o charakterze kompensacyjnym, które wynikają z czynności organów władzy publicznej dokonanych przed 17 października 1997 r., w tym z czynności naruszających ówczesnie obowiązujące prawo, to nie ma podstaw do oceny tego ustawodawstwa z punktu widzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji. Współczesny ustawodawca, określając skutki prawne zdarzeń wypełniających znamiona «niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej», nie ma wszakże konstytucyjnego obowiązku respektowania standardów wynikających z wymienionego przepisu ustawy zasadniczej, jeżeli zdarzenia, z których wywodzi się skutki prawne, miały miejsce przed 17 października 1997 r.” (M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 58). Pogląd, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być stosowany do oceny zdarzeń, mających miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, reprezentowany jest także w orzecznictwie sądów powszechnych (por. wyroki sądów apelacyjnych: w Łodzi z 10 października 2012 r., sygn. akt I ACa 178/12; w Warszawie z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I Aca 1455/12; w Łodzi z 17 października 2013 r., sygn. akt I ACa 518/13; w Katowicach z 5 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 1007/13; w Katowicach z 10 lipca 2014 r., sygn. akt I ACa 314/14). Sejm akceptuje ten pogląd, zdając sobie jednak sprawę, że brak w tym zakresie ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał m.in. art. 77 ust. 1 Konstytucji za relewantny wzorzec konstytucyjny dla oceny konstytucyjności przepisów art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej). W przypadku akceptacji tego stanowiska, należy uznać, że nie została spełniona formalna przesłanka skargi konstytucyjnej, jaką jest naruszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego skarżących w wyniku wydania ostatecznego rozstrzygnięcia.

5. Kolejną przesłanką, uzasadniającą umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, jest

okoliczność, iż obydwie skargi konstytucyjne są skargami na zaniechanie ustawodawcze (lukę w prawie), ponieważ sprowadzają się one w istocie do zarzutu, że ustawa lutowa nie zawiera normy prawnej, która przyznawałaby osobom represjonowanym prawo do odszkodowania za wszystkie szkody lub krzywdy pozostające w (nawet tylko pośrednim) związku przyczynowym z unieważnionym orzeczeniem lub decyzją o internowaniu w okresie stanu wojennego.

W stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zaniechanie ustawodawcze od przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsze polega na tym, że ustawodawca pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Orzekanie o zaniechaniu prawodawczym znajduje się poza kognicją Trybunału, a „brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99). Jak zaznaczył Trybunał w postanowieniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 38/12): „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzanie naruszenia Konstytucji przez zaniechanie prawodawcze nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji”. W szeregu orzeczeń Trybunał podkreślał, iż zarzut braku regulacji prawnej (luki prawnej) nie może być rozpoznany, gdyż przedmiotem postępowania przed sądem konstytucyjnym może być akt normatywny oraz zawarte w nim przepisy, a nie to, że brak aktu normatywnego lub takich przepisów. Trybunał wskazywał, iż zarzut wskazujący na lukę w ustawie nie może być przedmiotem badania w postępowaniu mającym na celu stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów prawa, ponieważ rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niekonstytucyjności, którego przedmiotem jest „luka w prawie”, nie mieści się w zakresie przyznanych mu przez ustrojodawcę uprawnień. „Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania przepisów prawnych niezgodnych z Konstytucją. Trybunał pełni rolę ustawodawcy negatywnego, natomiast nie należy do jego uprawnień nowelizacja przepisów prawnych i nie ma on kompetencji prawotwórczych” (por. postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 8 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 182/99; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98). Z kolei w wyroku z 19 listopada

2001 r. (sygn. akt K 3/00) Trybunał zaznaczył, iż „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę”.

Inny charakter ma sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny z perspektywy norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej łączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować”. W takim wypadku Trybunał rozstrzyga zatem, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań istotnych w kontekście standardów ustawy zasadniczej (postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Ustawodawcy przysługuje wprawdzie swoboda wyboru stosunków społecznych, podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, winna być ona dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (por. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych. W postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02) Trybunał stwierdził, że: „[P]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie



w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Z kolei w postanowieniu z 1 marca 2010 r. (sygn. akt SK 29/08) Trybunał podkreślił, że „[P]ominięcie wymaga bowiem, aby na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). Jak dowodzi Trybunał: „[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; por. też postanowienia TK z: 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98; 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08). Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 38/12), „odróżnienie sytuacji, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związane z odpowiedzią na pytanie, czy w określonym przypadku zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest przy tym zachowanie

ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie Trybunałowi zarzutu uzurpowania sobie uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02). [...] Skarżący nie może domagać się przy tym wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej regulacji, a to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw (por. postanowienie z 8 września 2009 r., Ts 95/08)».

6. W ocenie Sejmu, w obydwu pismach wszczynających postępowanie skarżący domagają się w istocie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że zakres unormowania zakwestionowanego przez nich przepisu jest zbyt wąski i powinien obejmować nie tylko prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za skutki „wynikające z wykonania” orzeczenia bądź decyzji o internowaniu, ale za wszelkie wynikające (nawet w sposób jedynie pośredni) z tej decyzji bądź orzeczenia negatywne skutki dla osób represjonowanych w okresie stanu wojennego. Zdaniem skarżących, pożądanym przez nich, szerokim zakresem unormowania jest uzasadniony w świetle powołanych przez nich wzorców konstytucyjnych, tj. przede wszystkim art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego źródło konstytucyjnego prawa podmiotowego, które miało zostać naruszone przez ostateczne sądowe rozstrzygnięcia w ich sprawie. Twierdzenie to byłoby uzasadnione, gdyby na tle zaskarżonej regulacji można było mówić o pominięciu legislacyjnym, a więc gdyby „na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” lub, innymi słowy, gdyby z powołanych wzorców konstytucyjnych wynikał dla ustawodawcy zwykłego nakaz tak szerokiego, jak domagają się tego skarżący, określenia zakresu prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia za wszelkie negatywne skutki orzeczeń lub decyzji

o internowaniu wydanych w okresie PRL. Zdaniem Sejmu tak jednak nie jest, a podstawą obydwu skarg konstytucyjnych jest zarzut braku postulowanej przez skarżących regulacji prawnej, a więc istnienie luki prawnej, co przesądza o niedopuszczalności ich rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jako leżących poza jego kognicją. Skarżący domagają się bowiem, aby w ustawie lutowej pomieszczona została norma prawna o pożądanym przez nich zakresie unormowania, a więc regulacja przewidująca prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wszelkie szkody i krzywdy wynikające z orzeczenia lub decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego w Polsce.

7. Z uwagi na przedstawione wyżej okoliczności, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **IV. Analiza merytoryczna**

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Sejm przedstawia merytoryczną analizę zgodności art. 8 ust. 1 ustawy lutowej z wzorcami konstytucyjnymi powołanymi w skargach konstytucyjnych.

##### **1. Wzorce kontroli**

###### **a) Artykuł 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego)**

1. Jako wzorzec konstytucyjny w obydwu skargach konstytucyjnych został powołany art. 2 Konstytucji, przy czym skarżący wskazują na naruszenie wyrażonej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przewidziana w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako kompleksowe ujęcie reguł i zasad, które choć nie zostały wprost wysłowione

w tekście Konstytucji, to nierozzerwalnie wiążą się z aksjologią oraz istotą demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03).

Jak przypomniał Trybunał w wyroku z 7 października 2008 r. (sygn. akt P 30/07), „zasada ta stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady mają najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego, jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną ich podstawą jest uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Do cech niezbędnych zasady państwa prawnego należą także praworządność i legalność, oznaczające m.in. związanie wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej granicami prawa oraz zapewnienie sprawiedliwych i równych procedur, zaś ingerencja państwa w sferę wolności obywateli jest dopuszczalna wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego”.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględnić całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero jej art. 2. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyroki TK z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Z kolei interpretując pojęcie sprawiedliwości społecznej, której zasady – zgodnie z art. 2 Konstytucji – ma urzeczywistniać Rzeczpospolita Polska, Trybunał Konstytucyjny czyni to w powiązaniu z pojęciem równości, przyjmując w swoim orzecznictwie, że:

a) jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują nieusprawiedliwione różnice, to wówczas różnice te traktuje jako nierówność (por. wyrok TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90);

b) sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga, aby zróżnicowanie sytuacji prawnej osób pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (por. wyrok TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90);

c) dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób pod warunkiem, że jest ono sprawiedliwe, a zakazane jest ustanawianie zróżnicowań, które byłyby nieusprawiedliwione (por. orzeczenie TK z 4 lutego 1997 r., sygn. akt P 4/96).

## **b) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)**

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „[O]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zd. 1).

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04). Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności

w znaczeniu ścisłym); zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04. Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

### **c) Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony prawa majątkowych)**

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (m.in. z zasadą sprawiedliwości społecznej).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części „nakładają się na siebie”, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 23-24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; w tym kierunku również wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej



osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. „Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności

i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to różnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

**d) Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji (zasada odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę i krzywdę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej)**

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, który jest w niniejszej sprawie zasadniczym wzorcem kontroli, „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

2. Treść i znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji były przedmiotem licznych wypowiedzi, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06, a także, w kontekście oceny konstytucyjności art. 8 ust. 1a i ust. 1d ustawy lutowej, wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09), Sądu Najwyższego (zob. przykładowo uchwałę SN z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05; wyroki SN z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06; 5 września 2008 r., sygn. akt I CSK 41/08, postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03), jak i doktrynie prawa (zob. przykładowo z literatury monograficznej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; L. Bosek, *Bezprawie ...*; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza ...*; M. Safjan, K. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012).

Skutkiem przywołanego przepisu jest konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, co stanowi rozwiązanie nieznane polskiemu prawu ustrojowemu w latach 1935-1997.

3. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji jest źródłem prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej (zob. wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02). Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że odpowiedzialność, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter obiektywny. Jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Uzależnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa od subiektywnie pojętej winy funkcjonariusza Trybunał zakwestionował już w pierwszym, podstawowym w tym zakresie wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00).

Pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji jest interpretowane szeroko i obejmuje władzę wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 27 i n.). Wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. przyniosło zatem radykalną zmianę paradygmatu odpowiedzialności, zwłaszcza z tytułu działań władzy sędziowskiej i ustawodawczej, które w dotychczasowych uwarunkowaniach aksjologicznych i ustrojowych były pod tym względem immunizowane. Hipoteza art. 77 ust. 1 Konstytucji jest przy tym odczytywana w orzecznictwie konstytucyjnym w sposób funkcjonalny: relewantnym kryterium jest wykonywanie władzy publicznej, immanentnie związane z relacją nadrzędności i władczą pozycją wobec jednostki, a nie przynależność do struktury aparatu władzy publicznej *sensu stricto*, czy też cywilistycznie rozumiana pozycja organu (piastuna organu) władzy publicznej (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, a także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 14-15).

Od strony przedmiotowej pojęcie „działania” organu władzy publicznej obejmuje niewątpliwie wszystkie prawne formy działania przypisane organom władzy.

Obok szkód wynikających z jednostkowych działań faktycznych (czynności materialno-technicznych), odpowiedzialność ta dotyczy także czynności konwencjonalnych, w szczególności wydawania aktów indywidualnych (orzeczeń sądowych, decyzji i innych aktów administracyjnych), nienormatywnych aktów generalnych, a także aktów normatywnych, z ustawami włącznie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. V, s. 15; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 40).

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie niejednocie są natomiast oceniane niektóre konsekwencje obowiązywania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz jego zdadność do bezpośredniego i samodzielnego stosowania. Trybunał oceniał to zagadnienie kilkukrotnie, przede wszystkim w aspekcie obowiązywania na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnej kompensacji. Ostatecznie przyjęto, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 i 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 29/03). Gwarancje konstytucyjne nie obejmują zasady pełnej kompensacji, a mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia przedmiotowych szkód mogą być zróżnicowane wskutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 20/02, „[P]rzepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej

i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne”. Podobnie w wyroku z 3 marca 2004 r. (sygn. akt K 29/03) Trybunał zaznaczył, iż „[O]dejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód, objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga zawsze wskazania przekonujących argumentów konstytucyjnych wskazujących na potrzebę innego ukształtowania zakresu obowiązku kompensacyjnego. Swoboda ustawodawcy w zakresie określania obowiązku odszkodowawczego ma wyraźnie charakter względny i w żadnym wypadku nie może prowadzić do rozwiązań przypadkowych i arbitralnych”. W ocenie Trybunału, „[R]egułą powinno być więc kształtowanie odpowiedzialności władzy publicznej w oparciu o ogólny standard odpowiedzialności odszkodowawczej, ochronny dla poszkodowanego i zgodny z zasadą pełnego odszkodowania, a wyjątkiem – zawsze dostatecznie mocno uzasadnionym w wartościach konstytucyjnych – czynienie odstępstw w tym zakresie” (wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05).

W konsekwencji, dominuje stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego ukształtowania systemu prawnego, aby została zapewniona możliwość faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie może natomiast stanowić bezpośredniej i samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego (zob. podsumowanie dyskusji doktrynalnej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 171 i n.; J. Kremis, *Skutki...*, s. 38). W praktyce konieczna jest bowiem operacjonalizacja zasady konstytucyjnej w przepisach ustaw zwykłych (kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych). Istota unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na treściowym zdeterminowaniu pewnych elementów (przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej, które muszą być uwzględnione przez podmioty stanowiące bądź stosujące prawo. Zapatrywanie takie, mimo początkowych wahań, utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Przykładem mogą być wyroki Trybunału Konstytucyjnego z:

20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 oraz 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, wyroki Sądu Najwyższego z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00 i 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06, postanowienie Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03 czy też uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05.

5. Znaczenie (rola) art. 77 ust. 1 Konstytucji jest ujmowane w judykaturze i doktrynie prawa w sposób stosunkowo jednolity. Podkreśla się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji „[...] nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm., dalej: k.c. albo kodeks cywilny) W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne” (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt K 20/02 i SK 26/03). Należy w tym kontekście ponownie przywołać stanowisko TK wyrażone w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), w którym wskazano m.in.: „[...] Pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. [...] Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzania szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże” (por. także uzasadnienie wyroków w sprawach o sygn. akt SK 26/03 i SK 14/05).

6. Jak zaznaczył Trybunał w swoim orzecznictwie, z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa do pełnego odszkodowania (por. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09). W sprawie o sygn. akt K 20/02 Trybunał orzekł, że z faktu, iż pojęcia użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji nawiązują do pojęć stosowanych w prawie cywilnym, gdzie podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania (przez co rozumie się naprawienie szkody majątkowej obejmujące *damnum emergens* i *lucrum cessans* w granicach adekwatnego związku przyczynowego), nie można wyciągać wniosku, że wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 Konstytucji dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Przede wszystkim, samo pojęcie „pełnej kompensacji” nie wskazuje na to, jaka szkoda – prawnie – podlega naprawieniu. Brak bowiem na poziomie konstytucyjnym wskazania, jaka szkoda podlega naprawieniu (majątkowa czy także niemajątkowa) i w jakich granicach przyczynowo-skutkowych. Z punktu widzenia relacji typu *conditio sine qua non* nie można w ogóle ograniczyć następstw reparacyjnych. Tymczasem Konstytucja milczy w tej kwestii. Odwołanie się do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej ukształtowanej na tle kodeksu cywilnego naraża na zarzut wykładni Konstytucji poprzez treść ustawy zwykłej. Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 77 nie daje także podstaw do oceny, czy krzywda, której kompensowaniu na gruncie ustawy zwykłej (kodeks cywilny) służy instytucja zadośćuczynienia, jest objęta gwarancją odszkodowawczą wynikającą z art. 77 Konstytucji, czy też nie. Na tle sprawy o sygn. akt K 20/02 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że art. 77 ust. 1 Konstytucji, „mówiąc o naprawieniu «szkody», nie określa jej składników ani zakresu. [...] Pojęcie szkody w sensie potocznym z pewnością bowiem obejmuje sobą uszczerbek majątkowy, ale jego zakres (zwłaszcza wykraczający poza doznaną stratę) i czynniki wyznaczające ten zakres (np. związek przyczynowy) już tymi potocznymi intuicjami nie są objęte”.

Jak wywiódł Trybunał w wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09), „[T]e kwestie nie są regulowane na poziomie konstytucyjnym, lecz na poziomie ustawy zwykłej. Funkcje kompensacyjne są zaś tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której konstytucyjna zasada odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową. Dlatego art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może być sam w sobie traktowany jako zakaz ograniczenia

odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem państwa kwotowo lub tylko do pewnych zachowań tej władzy. Możliwe jest zatem wprowadzanie w ustawie – w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji i z zastrzeżeniem poszanowania wyrażonej w tym przepisie zasady proporcjonalności – ograniczeń ustawowych zasady pełnego odszkodowania. Dotyczyć to może zarówno ustawowej regulacji wysokości odszkodowania za szkodę materialną jak i niematerialną, także w postaci zadośćuczynienia, przyznawanego pokrzywdzonemu lub jego najbliższemu (sam krąg podmiotowy uprawnionych również może być ograniczony, jak orzekł Trybunał w sprawie o sygn. SK 42/08)”.

#### **e) Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej)**

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

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, nr 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).

## **2. Analiza zgodności**

1. Analizę zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi w skargach wzorcami konstytucyjnymi należy poprzedzić zwięzłym przedstawieniem genezy i znaczenia ustawy rehabilitacyjnej. W tym celu należy się odwołać do rozważań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09). Trybunał stwierdził tam, iż „[P]rzepisy ustawy lutowej w momencie uchwalenia były przepisami szczególnymi regulującymi odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, w rozumieniu ówczesnego art. 421 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny [...]”. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa (tj. wyroku TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt

SK 42/08) Trybunał stwierdził, „że istotą ustawy lutowej jest to, iż w wyniku postępowania sądowego uznaje ona 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 lutowej). Trybunał, odnosząc się do znaczenia art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, zauważył, że na jego podstawie osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia (albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego), przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców. [...] Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie o sygn. SK 42/08, podzielił pogląd, że roszczenia odszkodowawcze realizowane na podstawie ustawy lutowej należą do kategorii «innych niż własność praw majątkowych» i że w wypadku spełnienia przesłanek wynikających z art. 8 ust. 1 ustawy lutowej «dochodzi do powstania stosunku zobowiązaniowego» jako prawa względnego (pkt III 3.3. uzasadnienia w sprawie o sygn. SK 42/08). Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzeczeniu uznał, że ustawa lutowa kreuje szczególnie (inny od dziedziczenia) reżim sukcesji roszczeń w niej regulowanych; natomiast instytucji szkody, odszkodowania i zadośćuczynienia nie poddawał dokładniejszej analizie, traktując je jako pojęcia zastane, ukształtowane wskutek rozwoju orzecznictwa sądowego w sprawach cywilnych”.

Obecne brzmienie art. 8 ustawy lutowej zostało przyjęte na mocy ustawy nowelizującej, która weszła w życie 18 listopada 2007 r. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie tej nowelizacji uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia w trybie art. 8 ustawy lutowej możliwe było tylko w wypadku szkody i krzywdy wynikającej z wykonania orzeczenia, którego nieważność stwierdzono, a więc orzeczenia wydanego w latach 1944-1956 przez organy sądowe i pozasądowe, jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu

takiej działalności, jak również orzeczenie wydano za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom.

W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 595/V kadencja Sejmu) głównym założeniem było objęcie regulacją tej ustawy osoby skazane za działalność opozycyjną w latach 1957-1989. Posłowie wskazywali, że obowiązujący stan prawny jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej. Wejście w życie w 2007 r. nowelizacji ustawy lutowej umożliwiło osobom represjonowanym za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w całym okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r. ubieganie się o odszkodowanie i zadośćuczynienie w trybie znowelizowanego art. 8 ustawy lutowej. Nowelizacja ustawy lutowej umożliwiła także dochodzenie odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu wykonania orzeczenia lub decyzji o internowaniu nie było możliwe.

Nowelizacja z 2007 r. ograniczyła możliwość ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, wprowadzając przepisy art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej, które przewidywały możliwość dochodzenia przez osoby represjonowane odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie oraz (w odniesieniu do osób represjonowanych po 31 grudnia 1956 r.) jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł. Z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy lutowej wynika, że art. 8 ust. 1a przewidywał ww. ograniczenie kwotowe, gdyż „przyznanie roszczeń szerszej grupie osób nie znajdowałoby pokrycia w dochodach budżetu państwa”. Projektodawcy zastrzegli, że nie jest możliwe precyzyjne określenie beneficjentów nowelizacji ustawy lutowej, ale „[...] na podstawie danych, uzyskanych z Instytutu Pamięci Narodowej, szacunkowo można przyjąć, że z projektu skorzysta około 30 000 osób skazanych i 9732 osób internowanych. Przy założeniu zasądzenia dla każdego uprawnionego najwyższej dopuszczalnej kwoty 25 000 zł, koszt realizacji projektu w dłuższym okresie wynosiłby ponad 700 mln zł. Dokładne określenie kosztów nie jest jednak możliwe, gdyż o wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia każdorazowo będzie decydował sąd”. Ważnym motywem uregulowania przez

ustawodawcę pułapu odszkodowania i zadośćuczynienia w ustawie była więc konieczność zachowania równowagi budżetowej.

W wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09) Trybunał uznał przepisy art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej za niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji swoboda ustawodawcy do ograniczania kompensaty jest w istotnym zakresie węższa niż na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzenie ograniczeń przez wyłączenie lub kwotowe ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę niematerialną wynikającą z pozbawienia wolności podlega – ze względu na charakter tej szkody i szczególną konstytucyjną ochronę, jakiej podlega wolność osobista człowieka – restrykcyjnej ocenie i jest dopuszczalne w węższym zakresie w porównaniu ze zdarzeniami ocenianymi przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2. W pierwszej kolejności należy poddać analizie zgodność zaskarżonej regulacji art. 8 ust. 1 ustawy lutowej z art. 77 ust. 1 Konstytucji. To z tej bowiem normy wynika konstytucyjne prawo podmiotowe, na którego naruszenie wskazują obydwaj skarżący. Pozostałe powołane przez skarżących wzorce (art. 2, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) mają charakter poboczny i związkowy w stosunku do art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zarzut naruszenia tych wzorców konstytucyjnych jest, w ocenie Sejmu, subsydiarny wobec zarzutu naruszenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Analiza poniższa będzie oczywiście relewantna jedynie w przypadku, w którym Trybunał Konstytucyjny nie uzna zasadności wniosku Sejmu o umorzenie postępowania i dopuści ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 i 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 29/03). Gwarancje

konstytucyjne nie obejmują więc zasady pełnej kompensacji, a mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia przedmiotowych szkód mogą być zróżnicowane wskutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 20/02, „[P]rzepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji – uwaga własna] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji”.

W świetle powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie można (pomijając wczesnej omówiony aspekt intertemporalny), zdaniem Sejmu, zasadnie twierdzić, że z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika norma rangi konstytucyjnej nakazująca ustawodawcy zwykłemu przyznać osobom represjonowanym w okresie stanu wojennego prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wszelkie negatywne konsekwencje podejmowanych wobec nich działań ówczesnych niedemokratycznych władz publicznych. Ustawodawcy przysługuje bowiem w tym zakresie pewien zakres swobody co do określania, jakie szkody i krzywdy będące wynikiem tych działań mają podlegać naprawieniu przez demokratyczne państwo prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Sejm jeszcze raz pragnie się odwołać do uwag TK zawartych w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09), w którym Trybunał uznał, że przepisy art. 8 ust. 1a i ust. 1d ustawy lutowej, które przewidywały możliwość dochodzenia przez osoby represjonowane odszkodowań i zadośćuczynień tylko na jednej podstawie oraz (w odniesieniu do osób represjonowanych po 31 grudnia 1956 r.) jedynie do łącznej

kwoty 25 000 zł, są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już wspomniano, w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził m.in., że „na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji swoboda ustawodawcy do ograniczania kompensaty jest w istotnym zakresie węższa niż na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzenie ograniczeń przez wyłączenie lub ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę niematerialną podlega – ze względu na charakter szkody powstającej na skutek pozbawienia wolności – restrykcyjnej ocenie i jest dopuszczalne w węższym zakresie w porównaniu ze zdarzeniami ocenianymi przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji”. Wynika stąd, że art. 77 ust. 1 Konstytucji przyznaje ustawodawcy pewną swobodę i autonomię przy określeniu zarówno rodzaju szkód i krzywd podlegających odszkodowaniu i zadośćuczynieniu, jak i zakresu odszkodowania i zadośćuczynienia. Margines tej swobody jest szerszy niż w przypadku odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności, gdyż art. 41 ust. 5 Konstytucji, ze względu na rangę chronionej w nim konstytucyjnej wartości, jaką jest osobista wolność człowieka, nakłada na ustawodawcę silniejsze ograniczenia niż art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak stwierdził dalej Trybunał w uzasadnieniu powołanego wyroku, „ustawodawca – mając na względzie konieczność ochrony budżetu państwa – nie musiał wprowadzać w ustawie [lutowej – uwaga własna] możliwości dochodzenia odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności na podstawie wszystkich wymienionych obecnie w ustawie tytułów. Była to jego suwerenna wola. Jeżeli jednak taką decyzję podjął, to nie mógł wykluczyć możliwości dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności na podstawie więcej niż jednego tytułu”. Skoro zdaniem Trybunał ustawodawca nie był zobowiązany, na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, do stworzenia osobom represjonowanym w okresie stanu wojennego możliwości dochodzenia odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności, to tym bardziej z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywodzić obowiązku przyznania tym osobom prawa od odszkodowania i zadośćuczynienia za wszelkie negatywne skutki orzeczenia o tymczasowym aresztowaniu lub decyzji o internowaniu, które nie polegają na formalnym pozbawieniu ich wolności. Zdaniem Sejmu, ustawodawca nie przekroczył więc zakresu przysługującej mu na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji swobody (autonomii)

legislacyjnej dotyczącej rodzaju i charakteru szkód i krzywd podlegających rekompensacie.

W tym kontekście warto przypomnieć 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, słuszne interesy innych osób oraz interes ogólnospołeczny, a w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa” (postanowienie TK z 6 listopada 2008 r.). W ocenie Sejmu, taką właśnie regulacją jest przepis art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, którego brzmienie, co należy podkreślić, zostało ukształtowane dopiero w rezultacie jej nowelizacji z 2007 r. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie tej nowelizacji uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia w trybie art. 8 ustawy lutowej możliwe było tylko w wypadku szkody i krzywdy wynikającej z wykonania orzeczenia (którego nieważność następnie stwierdzono) wydanego w latach 1944-1956 przez organy sądowe i pozasądowe, jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenie wydano za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom. Szkody i krzywdy wynikające z represyjnych działań władzy publicznej w okresie stanu wojennego nie podlegały więc jakiegokolwiek rekompensacie. W ocenie Sejmu, ustawodawca, decydując się w 2007 r. na przyznanie osobom represjonowanym również w tym okresie prawa do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, które jednak zostały ograniczone do szkód i krzywd wynikłych bezpośrednio z wykonania orzeczenia albo decyzji o internowaniu, kierował się dyrektywami określonymi w powołanym postanowieniu TK z 6 listopada 2008 r.,

a więc miał na uwadze nie tylko ważne interesy osób poszkodowanych tymi naruszeniami i rangę konstytucyjną wolności, której ich w tym czasie pozbawiono, ale także słuszny interes ogólnospołeczny. Koszty odszkodowania i zadośćuczynienia za skutki represyjnych działań podejmowanych w okresie stanu wojennego ponosi bowiem Skarb Państwa, a więc pośrednio – całe społeczeństwo, którego znaczną część również dotykały przecież negatywne konsekwencje niedemokratycznego reżimu PRL, w tym związane z nim immamentnie ograniczenia swobód obywatelskich i ekonomicznych, które szczególnie nasiliły się w okresie stanu wojennego. Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że kwoty, których *in casu* skarżący domagają się od Skarbu Państwa tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia wielokrotnie przewyższają przewidziany uprzednio w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej maksymalny pułap łącznej rekompensaty za szkody i krzywdy wynikające z represyjnych działań ówczesnej władzy publicznej (tj. 25 tys. złotych): R Z domagał się z tego tytułu łącznej kwoty ponad złotych, a A B – ponad złotych. Nawet biorąc pod uwagę, że liczba osób, mogących skorzystać z prawa przewidzianego w art. 8 ustawy lutowej jest ograniczona (ok. 40 tys. osób, według informacji IPN, por. wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09), to i tak konieczność zaspokojenia ich roszczeń w zakresie, w jakim domagają się skarżący, może stanowić znaczne obciążenie dla budżetu państwa. Należy mieć przy tym na uwadze, że prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia stanowi przedmiot szczególnej sukcesji na rzecz małżonka, dzieci i rodziców osoby poszkodowanej, co powiększa zakres osób uprawnionych, które mogą domagać się odszkodowania i zadośćuczynienia. Rozwiązanie legislacyjne przyjęte w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej jest więc uzasadnione ze względu na konstytucyjną wartość, jaką jest zachowanie równowagi budżetowej oraz ochronę dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo finansów publicznych (zob. też niżej, punkt 4).

W ocenie Sejmu, powyższą argumentację wzmacnia okoliczność, że ustawodawca stara się łagodzić negatywne skutki represji stosowanych wobec opozycjonistów w okresie PRL poprzez regulację w ustawach szczególnych. Należy wskazać w tym kontekście na przepis art. 6 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), zgodnie z którym za okresy składkowe uważa się



również okresy niewykonywania pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych. Celem tej regulacji jest usunięcie ujemnych skutków w sferze uprawnień pracowniczych spowodowanych zwolnieniem z pracy za działalność opozycyjną.

3. W ocenie Sejmu, za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 8 ust. 1 ustawy lutowej zasad: równości (art. 32 Konstytucji), równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Skarżący A B upatruje naruszenia zasady równości w takim samym równym traktowaniu podmiotów należących – jego zdaniem – do różnych kategorii, a więc osób represjonowanych za działalność niepodległościową w okresie komunizmu oraz osób niesłusznie skazanych w demokratycznym państwie prawnym, o których mowa w art. 552 § 1 k.p.k. Zgodnie z art. 552 § 1 k.p.k. we wciąż jeszcze obowiązującym (do dnia 1 lipca 2015 r.) brzmieniu, oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść. Przepis art. 552 § 1 k.p.k., podobnie jak art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, ogranicza więc prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia do szkód i krzywd „wynikłych z wykonania” kary. Zdaniem skarżącego, takie zrównanie osób represjonowanych w związku z wprowadzeniem stanu wojennego z osobami niesłusznie skazanymi w warunkach demokratycznego państwa prawnego, w którym niesłuszne skazanie jest wynikiem błędu, a nie systemowej represji w ramach komunistycznego wymiaru sprawiedliwości, narusza wskazane wzorce konstytucyjne.

W ocenie Sejmu, tak sformułowanego zarzutu „równego traktowania podmiotów nierównych” nie można uznać za zasadny. Obydwie wskazane kategorie osób wykazują wspólną cechę relewantną, jaką jest okoliczność, że zostały w sposób bezzasadny pozbawione wolności przez władzę publiczną, co uzasadnia podobne unormowanie zakresu przysługującego im prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia, a także zasad realizacji tego prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09), „[N]a

gruncie ustawy lutowej kompetencję do zasądzenia odszkodowania za szkodę materialną i niematerialną ustawodawca powierzył sądom karnym. Pozwala im to – także ze względu na zawarte w art. 8 ust. 3 ustawy lutowej odesłanie do rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego – na skorzystanie z dorobku orzeczniczego i naukowego o odszkodowaniu za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie jako instytucji procedury karnej”. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaaprobował więc rozwiązanie legislacyjne przyjęte przez ustawodawcę w art. 8 ustawy lutowej, wskazując na możliwość odwołania się do dorobku orzecznictwa i doktryny wypracowanego na podstawie zawartej w k.p.k. regulacji prawa do rekompensaty za niesłusznego skazanie. Okoliczność, że pozbawienie wolności nastąpiło w okresie minionego niedemokratycznego ustroju, nie może uzasadniać, zdaniem Sejmu, twierdzenia skarżącego, że w świetle art. 32 w związku z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji zakres przysługującego osobom represjonowanym prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia powinien być szerszy aniżeli osobom skazanym niesłusznie w warunkach demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Sejmu, zrównanie zakresu prawa do odszkodowania przysługującego osobom niesłusznie pozbawionym wolności w okresie przed i po zmianie ustroju społeczno-politycznego stanowi właśnie wyraz dążenia ustawodawcy do ich równego traktowania. Ponadto, zarzut naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) należy uznać za bezzasadny również z tego powodu, że, jak wykazano powyżej, z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe skarżącego do rekompensaty wszelkich szkód i krzywd związanych z działaniami władzy publicznej w okresie „przedkonstytucyjnym”.

Z kolei drugi ze skarżących, R Z , wskazuje na nierówne traktowanie, na gruncie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, osób, które zostały faktycznie pozbawione wolności oraz osób, które (jak skarżący) nie zostały faktycznie ujęte, lecz które z uwagi na konieczność „zejścia do podziemia” i ukrywania się poniosły szkody finansowe i cierpienia psychiczne, niepodlegające naprawieniu w świetle zaskarżonego przepisu, ponieważ nie wynikają one z wykonania orzeczenia lub decyzji o internowaniu. Zdaniem Sejmu, również ten zarzut należy uznać za bezzasadny. Osoby, którym w stanie wojennym udało się uniknąć pozbawienia wolności, stanowią bowiem odrębną kategorię w stosunku do osób tej wolności pozbawionych. Faktyczne pozbawienie wolności wskutek wykonania orzeczenia lub

decyzji stanowi w tym przypadku istotną cechę relewantną, której pierwsza z wymienionych kategorii osób nie wykazuje, dlatego też osoby te nie może domagać się, na gruncie konstytucyjnym, takiego samego traktowania, co osoby aresztowane lub internowane. Przyznając tym osobom prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia ustawodawca kierował się szczególną konstytucyjną rangą wolności osobistej człowieka i koniecznością zapewnienia odszkodowania osobom bezprawnie tej wolności pozbawionym, zgodnie z art. 41 ust. 5 Konstytucji (por. wielokrotnie powoływany wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09). Dlatego też Rzeczpospolita Polska, będąca demokratycznym państwem prawa, zdecydowała się, poprzez nowelizację art. 8 ustawy lutowej w 2007 r., zrekompensować osobom represjonowanym szkody i krzywdy wynikające z pozbawienia ich wolności, pomimo że nastąpiło ono na podstawie działań władz publicznych w warunkach państwa niedemokratycznego. Natomiast szkody i krzywdy wynikające z faktu ukrywania się osób represjonowanych nie są objęte zakresem normy konstytucyjnej przewidzianej w art. 41 ust. 5 Konstytucji, lecz mogłyby ewentualnie wynikać z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej w razie przyjęcia, że odnosi się on również do działań władzy publicznej w okresie „przedkonstytucyjnym”. Jednakże, jak wskazano powyżej, na gruncie tej ostatniej normy konstytucyjnej ustawodawcy zwykłemu przysługuje pewien zakres swobody co do określenia szkód i krzywd podlegających rekompensacie, którego to zakresu ustawodawca, zdaniem Sejmu, nie przekroczył w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Podsumowując, wskazane przez skarżącego dwie kategorie osób represjonowanych w związku ze stanem wojennym, tj. osoby pozbawione wolności i osoby ukrywające się, nie wykazują wspólnej cechy relewantnej, która uzasadniałaby ich równe traktowanie i równą ochronę przysługujących im praw majątkowych do odszkodowania za bezprawne działanie ówczesnej niedemokratycznej władzy publicznej.

4. Za bezzasadny należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 8 ust. 1 ustawy lutowej art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zaprezentowane przez Sejm stanowisko, zgodnie z którym z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa podmiotowego skarżących do rekompensaty wszelkich szkód i krzywd związanych z działaniami władzy publicznej w okresie „przedkonstytucyjnym” (przy dopuszczeniu stosowania tego wzorca do oceny działań

władzy w tym okresie) oznacza, iż nie zachodzi potrzeba oceny zasadności i proporcjonalności jego ograniczenia w świetle generalnej klauzuli limitacyjnej przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nawet jednak gdyby uznać, że art. 77 ust. 1 Konstytucji przyznaje skarżącym co do zasady prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wszelkie szkody i krzywdy, to zdaniem Sejmu ustawowe ograniczenie tego prawa do odszkodowania za szkody i krzywdy wynikające z orzeczenia lub decyzji o internowaniu znajdowałoby uzasadnienie w wartości konstytucyjnej, jaką jest zachowanie równowagi budżetowej oraz bezpieczeństwo finansów publicznych. Jak podkreśla się w stałym orzecznictwie Trybunału, równowaga budżetowa stanowi „samoistną wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Konieczność jej ochrony i zachowania – między innymi przez zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa – wynika z ogółu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji oraz z jej art. 1 stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym” (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, zob. też wyrok TK z: 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02). Trybunał Konstytucyjny uznaje, że różnego rodzaju – nierzadko kolidujące ze sobą – wartości konstytucyjne powinny być ze sobą harmonijnie godzone, z tym wszakże zastrzeżeniem, że akurat te wartości konstytucyjne, którymi są równowaga budżetowa i stabilność finansów publicznych, mają zdecydowanie priorytetowy charakter (wyroki TK z: 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00; 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Sejm pragnie przy tym podkreślić, że uznanie przez Trybunał zasadności zarzutów skarżących i stwierdzenie obowiązku rekompensowania wszelkich szkód i krzywd osób represjonowanych w związku ze stanem wojennym, niezależnie od tego, czy wykonano wobec nich orzeczenie lub decyzje o internowaniu, mogłoby prowadzić do powstania znaczących, choć trudno kwantyfikowalnych obciążeń dla budżetu państwa. Oszacowanie tych obciążeń *ex ante* jest niełatwe, ponieważ kwestię ustalenia wysokości odszkodowania pozostawiono miarkowaniu sędziowskiemu, a art. 8 ustawy lutowej, w rezultacie wyroku TK z 1 marca 2011 r. (sygn. akt P 21/09), nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń. Biorąc pod uwagę wysokość kwot, których zasądzenia od Skarbu Państwa domagali się skarżący tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia, a także dopuszczoną w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej możliwość sukcesji tych roszczeń na rzecz małżonka, dzieci i rodziców osób

represjonowanych, można jednak z dużym prawdopodobieństwem trafności przewidywać, że łączna wysokość obciążeń dla Skarbu Państwa związana z wypłatą rekompensat za represje w związku ze stanem wojennym znacznie przekraczałyby szacunkowe kwoty obciążeń budżetowych, przyjęte na etapie prac nad nowelizacją ustawy lutowej z 2007 r. przy założeniu, że górny pułap łącznej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia wypłacanej jednej osobie nie może przekroczyć 25 000 zł.

5. Bezasadny jest również zarzut dotyczący naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji. W przypadku skarżących nie można bowiem mówić o zamknięciu im drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, ponieważ – jak starano się to wykazać powyżej – nie doszło do naruszenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji w rezultacie prawomocnych rozstrzygnięć zapadłych na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Ponadto, nie można zasadnie twierdzić, że skarżącym została zamknięta droga sądowa, skoro mieli oni możliwość dochodzenia swoich roszczeń w dwuinstancyjnym postępowaniu przed sądami powszechnymi, które przyznały im odszkodowanie i zadośćuczynienie zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Sam fakt częściowego oddalenia ich pozwu nie może uzasadniać tezy, iż doszło do naruszenia zakazu przewidzianego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

6. W podsumowaniu należy stwierdzić, że art. 8 ust. 1 ustawy lutowej **jest zgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.



MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski