

RCL DPiO 561 – 50/11

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 1 MARCA 2011 R., SYGN. AKT P 21/09

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 10 marca 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 53, poz. 277.

2. Sentencja orzeczenia:

1. Art. 8 ust. 1a 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, z późn. zm.), dodany 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), jest niezgodny 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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2, a także z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 8 ust. 1d ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. powołanej w punkcie 1, dodany ustawą z 19 września 2007 r. powołaną w punkcie 1, jest niezgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 31, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 77 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepisy art. 8 ust. 1a oraz art. 8 ust. 1d 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, z późn. zm.), zwanej dalej: „ustawą lutową”, straciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 10 marca 2011 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zakwestionowane przepisy wprowadzają ograniczenia w zakresie możliwości dochodzenia na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia, którego nieważność została stwierdzona przez sąd na podstawie art. 1 ustawy lutowej albo wykonania decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego.

Art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wprowadza ograniczenie do 25.000 zł maksymalnej łącznej kwoty odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłe z uchylecia orzeczeń albo decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Zgodnie z art. 8 ust. 1b ustawy lutowej powyższe ograniczenie nie ma zastosowania w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie była represjonowana z powodu działalności mającej miejsce przed 31 grudnia 1956 r. oraz, zgodnie z art. 8 ust. 1c ustawy lutowej, w wypadku, w którym w wyniku wykonania orzeczeń albo decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, osoba poszkodowana poniosła śmierć. W wymienionych powyżej przypadkach szkoda podlega naprawieniu bez ograniczenia kwotowego, a zadośćuczynienie nie ma górnej granicy.

Z kolei art. 8 ust. 1d ustawy lutowej ogranicza możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w ten sposób, że uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia jest możliwe na podstawie tylko jednego spośród wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej tytułów. W konsekwencji uzyskanie odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu szkody lub krzywdy powstałej na skutek wykonania orzeczenia, którego nieważność stwierdzono, wyklucza możliwość uzyskania odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu wykonania decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego.

Na podstawie art. 11 ustawy lutowej ograniczenia wynikające z art. 8 ust. 1a i 1d znajdują odpowiednie zastosowanie do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez po pierwsze: osoby co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżony został uniewinniony lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane (art. 11 ust. 1 ustawy lutowej) oraz po drugie: osoby pozbawione życia albo wolności przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe, bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania (art. 11 ust. 2 ustawy lutowej).

5. Powołane wzorce konstytucyjne:

Rozpatrzenie niniejszej sprawy wymagało dokonania przez Trybunał oddzielnej analizy zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej i wskazania wzorców kontroli dla każdego z tych przepisów z osobna. Przewidują one bowiem dwa niezależne od siebie ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej.

Trybunał analizując art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wskazał jako wzorce kontroli następujące przepisy Konstytucji: art. 64 ust. 2 nakazujący zapewnienie równej ochrony własności i praw majątkowych, w związku z art. 32 ust. 1 statuującym zasadę równości i art. 2 odnoszącym się do zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 41 ust. 5 przewidujący, że każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania w związku z art. 77. ust 1 statuującym prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej i art. 31 ust. 3 dotyczącym zasady proporcjonalności.

Badając zgodność art. 8 ust. 1a ustawy lutowej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że przepis ten widziany łącznie z art. 8 ust. 1b ustawy lutowej różnicuje prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia w zależności od tego, czy osoba ubiegająca się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie była represjonowana przed czy po dacie 31 grudnia 1956 r. W wypadku, gdy represje miały miejsce po dniu 31 grudnia 1956 r., zastosowanie znajduje ograniczenie zawarte w kwestionowanym art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, tj. kwota odszkodowania i zadośćuczynienia nie może przekroczyć 25.000 zł. Zróżnicowanie to dotyczy podmiotów mających wspólną cechę istotną tj. osób, które były represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i które zostały w związku z tą działalnością pozbawione wolności. W opinii Trybunału wprowadzenie takiego zróżnicowania samo w sobie nie może przesądzać o niezgodności art. 8 ust. 1a ustawy lutowej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie znalazł jednak kryterium, które pozostawałoby w racjonalnym związku z celem i treścią tej ustawy. Zdaniem Trybunału ustawodawca w 2007 r. nie musiał uchylać nowelizacji ustawy lutowej. Jeżeli jednak tak się stało, a uzasadnieniem rozszerzenia czasowego zakresu stosowania ustawy lutowej były względy sprawiedliwości społecznej, to ustawodawca powinien zadbać, żeby wprowadzone do ustawy przepisy zapewniały faktyczną możliwość realizacji celu ustawy.

Interesem, któremu kontrolowane zróżnicowanie miało służyć była potrzeba ochrony równowagi budżetowej. Trybunał podkreślił jednak, że ustawodawca nie uzasadnił, pomimo wskazania w projekcie przyczyn czasowego rozszerzenia zastosowania ustawy lutowej, dlatego wprowadzenie ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia dotyczy tylko osób represjonowanych po dniu 31 grudnia 1956 r.

W opinii Trybunału odszkodowanie za szkodę materialną lub niematerialną z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności powinno mieć zawsze charakter zindywidualizowany. Trybunał podkreślił, iż to rolą sądu dysponującego wystarczającymi instrumentami, a nie ustawodawcy, jest określenie jego wysokości w zależności od wielkości poniesionej szkody.

Trybunał nie dostrzegł w rozstrzyganej sprawie związku między kryterium różnicowania a innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Nie znalazł również usprawiedliwienia dla wprowadzenia w ustawie lutowej sztywnego i generalnego kryterium czasowego różnicowania, tj. daty 31 grudnia 1956 r., przy braku uzasadnienia tego rozwiązania. W opinii Trybunału wprowadzone różnicowanie traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji, tj. osób represjonowanych w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w dochodzeniu odszkodowania i zadośćuczynienia, ma charakter arbitralny i nie spełnia przesłanek dopuszczalności różnicowania, a przez to jest niezgodne z art. 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał stwierdził, że arbitralne różnicowanie sytuacji prawnej osób represjonowanych w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego na podstawie sztywnego kryterium czasowego jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej i narusza zasadę równości.

Oceniając zgodność art. 8 ust. 1a ustawy lutowej z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał zauważył, iż zaskarżony przepis wprowadza ustawowe ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Co prawda Trybunał uznał, że wprowadzenie ograniczenia tego prawa jest na gruncie art. 41 ust. 5 Konstytucji dopuszczalne, podlega jednak, ze względu na charakter chronionego dobra, tj. wolności osobistej, szczególnie restrykcyjnej kontroli. Mając na uwadze art. 31 ust. 3 Konstytucji ustawodawca powinien przedstawić konkretne powody czyniące koniecznym ustawowe ograniczenie tego prawa.

Ustawodawca jako uzasadnienie ograniczenia zawartego w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wskazał na konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa. Zdaniem Trybunału jest ona niewątpliwie wartością chronioną konstytucyjnie, ponieważ od niej zależy zdolność państwa do działania i realizowania jego różnorodnych interesów. Trybunał zbadał jednak, czy ze względu na konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa, ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania nie prowadzi do nadmiernej ingerencji w to prawo i czy spełnione są wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Trybunału ustawodawca nie uzasadnił prawidłowo konieczności wprowadzenia ograniczenia prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Przedstawione zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa miało bowiem charakter hipotetyczny. Analiza

danych statystycznych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości doprowadziła Trybunał do wniosku, że ustawa lutowa, nawet gdyby nie zawierała ograniczenia wskazanego w art. 8 ust. 1a, nie stanowiłaby zagrożenia dla budżetu państwa. Trybunał uznał za niedopuszczalne ograniczenie prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności za pomocą sztywno określonej na poziomie ustawowym maksymalnej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia z powołaniem się na nieopisane precyzyjnie zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa. Trybunał ponownie podkreślił, iż jest rolą sądu, a nie ustawodawcy wyznaczenie, w okolicznościach konkretnej sprawy, wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności przez państwo. Powołanie się przez ustawodawcę na zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa przy ograniczaniu praw i wolności chronionych w rozdziale II Konstytucji, a szczególnie wolności osobistej, jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych wypadkach i pod warunkiem rozważenia precyzyjnych wyliczeń, potwierdzających realność zagrożenia dla równowagi budżetowej państwa.

Analizując art. 8 ust. 1d ustawy lutowej Trybunał wskazał jako wzorzec konstytucyjny art. 41 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Jak zauważył Trybunał, zaskarżony powyżej przepis ustawy lutowej zamyka drogę sądową do uzyskania odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Każde z postępowań, które może być oparte o jeden z wymienionych w art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy lutowej tytułów traktować należy jako konstytucyjnie autonomiczną sprawę sądową, bowiem dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia na podstawie każdego z tytułów dotyczy innego zdarzenia i innej wyrządzonej na skutek tego zdarzenia szkody lub krzywdy. W opinii Trybunału, dla każdej z tego rodzaju spraw powinna być dostępna droga sądowa i w konsekwencji możliwe zasądzenie odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Trybunał podkreślił, że ustawodawca nie uzasadnił zamknięcia drogi sądowej na gruncie art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Przepisu tego nie było w pierwotnym projekcie nowelizacji przedmiotowej ustawy i został on dodany na etapie prac sejmowych. Zakładając, że ustawodawca kierował się względami ochrony budżetowej państwa, należy podkreślić, że nie jest to wartość uzasadniająca zamykanie drogi sądowej dla autonomicznych spraw odszkodowawczych w związku z bezprawnym pozbawieniem wolności. Zdaniem Trybunału, jeżeli ustawodawca przewidział w ustawie różne tytuły, na których może być oparte odszkodowanie lub zadośćuczynienie za szkodę lub krzywdę wyrządzoną na skutek bezprawnego pozbawienia wolności w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, to powinien być dopuścić możliwość uzyskania odszkodowania lub zadośćuczynienia w oparciu o każdy z wymienionych w ustawie lutowej tytułów.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

W wyniku orzeczenia zaskarżone przepisy straciły moc obowiązującą w zakresie wskazanym w jego sentencji. Należy również zauważyć, iż na skutek wyroku przepisami, które nie będą miały zastosowania staną się art. 8 ust. 1b i art. 8 ust. 1c ustawy lutowej. Jest to konsekwencja stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, wobec którego art. 8 ust. 1b i art. 8 ust. 1c ustawy lutowej stanowią ustawowy wyjątek.

Podkreślić również należy, iż dla spraw rozstrzygniętych już na podstawie art. 8 ust. 1 znowelizowanej ustawy lutowej i na analogicznych zasadach art. 11 ustawy lutowej, wyrok Trybunału oznacza możliwość wznowienia postępowania. Warunkiem takiego wznowienia jest jednak, że przy rozstrzyganiu tych spraw zastosowanie znalazły art. 8 ust. 1a i art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Będzie to więc dotyczyć sytuacji, w których po pierwsze: żądania wniosków i poniesiona szkoda i krzywda przekraczały przewidziane w ustawie 25.000 zł, po drugie: gdy sąd nie przyznał odszkodowania lub zadośćuczynienia ze względu na wcześniejsze jego uzyskanie na podstawie innego tytułu wymienionego w ustawie.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału, biorąc pod uwagę, iż na skutek wyroku nie mają zastosowania wspomniane powyżej przepisy art. 8 ust. 1b i art. 8 ust. 1c ustawy lutowej, z punktu widzenia spójności systemu prawnego wskazane jest, aby ustawodawca usunął je z obrotu prawnego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę uzasadnienie niniejszego wyroku oraz wskazane powyżej sugestie Trybunału, należy uznać, iż istnieje potrzeba wykonania niniejszego wyroku.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych jest Minister Sprawiedliwości.

3. Kierunek rozwiązań:

Mając na uwadze wytyczne Trybunału zasadnym wydaje się usunięcie przepisów art. 8 ust. 1b – 1c ustawy lutowej.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Obecnie Rada Ministrów nie prowadzi prac legislacyjnych mających na celu wykonanie omawianego wyroku Trybunału. Został natomiast opracowany poselski projekt ustawy o zmianie

ustawy lutowej, dalej zwany: „projektem”, który znajduje się obecnie na etapie prac parlamentarnych (druk sejmowy nr 1677/VI kadencja Sejmu). Projekt przewiduje m.in. usunięcie przepisów art. 8 ust. 1a - 1d ustawy lutowej. Podkreślenia wymaga, iż zarówno projekt, jak i opracowane do niego negatywne stanowisko Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r., zostały przygotowane przed wydaniem omawianego wyroku Trybunału. W ocenie Rządowego Centrum Legislacji z uwagi na fakt, iż Podkomisja Nadzwyczajna Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w sprawozdaniu z dnia 22 października 2009 r. wniosła o odrzucenie projektu, zasadnym jest podjęcie prac legislacyjnych, realizujących wytyczne zawarte w wyroku Trybunału.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządziła: Ewa Gillibert

Tel.: 694 71 46

2.06.2011.
Gillibert
Kocyl

