



Sygn. akt P 21/09

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 1 marca 2011 r.

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Wojciech Hermeliński

Teresa Liszcz

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 marca 2011 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego w Opolu:

czy art. 8 ust. 1a i 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, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza osobom represjonowanym możliwość dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie nadto jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**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 1993 r. Nr 36, poz. 159, z 1995 r. Nr 28, poz. 143, z 1998 r. Nr 97, poz. 604, z 2002 r. Nr 240, poz. 2055, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2007 r. Nr 191, poz. 1372 oraz z 2009 r. Nr 14, poz. 74), 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 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.**

## UZASADNIENIE

### I

1.1. Postanowieniem z 8 stycznia 2009 r. (sygn. akt III Ko 303/08) Sąd Okręgowy w Opolu (dalej: pytający sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 8 ust. 1a i 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, ze zm.; dalej: ustawa lutowa) w zakresie w jakim ogranicza osobom represjonowanym możliwość dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie, nadto jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski. Pytanie zostało zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z toczącym się

przed sądem pytającym postępowaniem w sprawie z wniosku Janusza S. o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej.

Janusz S. na podstawie art. 3 i art. 8 ustawy lutowej, wnioskiem z 18 marca 2008 r. wniósł o uznanie za nieważne wyroku Sądu Rejonowego w Nysie z 18 października 1985 r., sygn. akt II K 490/05, oraz zasądzenie na jego rzecz odszkodowania i zadośćuczynienia w kwocie 25 000 zł w związku z jego tymczasowym aresztowaniem przez okres 164 dni, utratą zarobków, kosztami dojazdów na widzenia, uiszczoną grzywną i zrealizowanym obowiązkiem naprawienia szkody. Prawomocnym postanowieniem z 16 października 2008 r. Sąd Okręgowy w Opolu (sygn. akt III Ko 132/08) stwierdził nieważność, w zakresie dotyczącym Janusza S., wyroku Sądu Rejonowego w Nysie z 18 października 1985 r., sygn. akt II K 490/05.

Ponadto toczyło się inne postępowanie z wniosku Janusza S. na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Zakończone ono zostało prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Opolu z 8 lipca 2008 r., sygn. akt III Ko 131/08. Na rzecz Janusza S. zasądzono kwotę 18 000 zł tytułem zadośćuczynienia oraz kwotę 7000 zł tytułem odszkodowania w związku z internowaniem wnioskodawcy w okresie 13 grudnia 1981 r.-10 grudnia 1982 r.

Na rozprawie 8 stycznia 2009 r. (postępowanie w sprawie o sygn. akt III Ko 303/08) Janusz S. podtrzymał swój wniosek z 18 marca 2008 r., uzupełniając jego podstawę o 12 miesięcy pozostawania bez pracy w 1986 r.

Mając powyższe na uwadze, pytający sąd wydał 8 stycznia 2009 r. postanowienie o zadaniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

1.2. Postanowieniem z 8 stycznia 2009 r. (sygn. akt III Ko 420/08) Sąd Okręgowy w Opolu (dalej: pytający sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej, w zakresie, w jakim ogranicza osobom represjonowanym możliwość dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie, nadto jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji. Pytanie zostało zadane Trybunałowi w związku z toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie z wniosku Antoniego K. o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

Antoni K. wnioskiem z 30 września 2008 r. wniósł, na podstawie art. 8 ustawy lutowej, o zasądzenie na jego rzecz zadośćuczynienia w kwocie 24 999 zł oraz odszkodowania za poniesioną szkodę w kwocie 1 zł + 200 000 zł. W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał na okoliczności, w jakich rozpoczął, a następnie kontynuował

współpracę z NSZZ „Solidarność” w Opolu, formy swojej aktywności w tej działalności. Następnie wskazał na okoliczności dotyczące jego zatrzymania 14 grudnia 1981 r., a potem internowania, prób wymuszenia podpisania tzw. lojalki, warunki w których wykonywano internowanie, brak kontaktu z rodziną. Wnioskodawca opisał także trwające w trakcie internowania wezwania na rozmowy z funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa, represje spotykające członków rodziny, polegające m.in. na wyrzuceniu z klubu sportowego, zmianie planów zawodowych. Wnioskodawca wskazał na swoją aktywność w trakcie internowania, mimo że był pozbawiony wolności do 9 grudnia 1982 r.

Po opuszczeniu miejsca internowania został zwolniony z pracy przez komisarza kierującego sprawami kadrowymi zawieszono związek zawodowy „Solidarność”. Poszukiwania nowej pracy okazały się bezskuteczne, przez co wnioskodawca został zmuszony do założenia działalności rzemieślniczej, przy czym osiągnięte z tej działalności dochody były niewielkie. Po zwolnieniu z internowania wnioskodawca był przez kilka lat inwigilowany przez Służbę Bezpieczeństwa. SB prowadziła wielokrotnie przeszukiwanie w jego miejscu zamieszkania, połączone z zatrzymaniami, w trakcie których był on przesłuchiwany, czemu towarzyszyły groźby i zastraszanie. Po rewizji 7 marca 1984 r. doszło do przedwczesnego porodu u żony wnioskodawcy, urodzona zaś wówczas córka doznała urazu okołoporodowego skutkującego koniecznością wieloletniej rehabilitacji. To z kolei wymusiło rezygnację z kariery naukowej żony wnioskodawcy, długotrwałym urlopem wychowawczym i następnie niskimi zarobkami. Rzutuje to na wysokość świadczeń emerytalnych.

Na rozprawie 8 stycznia 2009 r. (postępowanie w sprawie o sygn. akt III Ko 420/08) prokurator podniósł, że nie jest w stanie ustosunkować się do wniosku z uwagi na to, iż z treści ustawy lutowej wynika, że podstawa roszczeń może być jedna, z treści zaś wniosku nie wynika, czy podstawą roszczeń wnioskodawcy jest tylko internowanie, czy także następcze rewizje i zatrzymania, stanowiące odrębne podstawy dochodzenia roszczeń. Na tej samej rozprawie wnioskodawca podtrzymał pisemny wniosek, wskazując, że kolejne zatrzymania były konsekwencją internowania.

Mając powyższe na uwadze, pytający sąd wydał 8 stycznia 2009 r. postanowienie o postawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

1.3. Postanowieniem z 8 stycznia 2009 r. (sygn. akt III Ko 476/08) Sąd Okręgowy w Opolu (dalej: pytający sąd) wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej w zakresie, w jakim ogranicza osobom represjonowanym możliwość dochodzenia

odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie, nadto jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji. Pytanie zostało postawione Trybunałowi w związku z toczącym się przed sądem pytającym postępowaniem w sprawie z wniosku Andrzeja O. o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

Andrzej O. wnioskiem z 16 października 2008 r. wniósł, na podstawie ustawy lutowej, o uznanie za nieważne decyzji o internowaniu oraz zasądzenie na jego rzecz zadośćuczynienia w kwocie 25 000 zł oraz odszkodowania za poniesioną szkodę w kwocie 81 000 zł. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał na okoliczności, w jakich rozpoczął, a następnie kontynuował współpracę z NSZZ „Solidarność” w Brzegu oraz formy swojej aktywności w tym związku zawodowym. Wskazał także okoliczności dotyczące jego zatrzymań (w łącznej liczbie 5), w tym 15 sierpnia 1982 r., a później internowania, warunków, w których wykonywano internowanie, brak kontaktu z rodziną. Wnioskodawca wskazał także na trwające w trakcie internowania wezwania na rozmowy z funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa oraz zwolnienie z pracy po uchyleniu internowania.

Na rozprawie 8 stycznia 2009 r. (postępowanie w sprawie o sygn. akt III Ko 476/08) wnioskodawca podtrzymał swój wniosek, zarówno w zakresie podstawy odszkodowania i zadośćuczynienia, jaką było jego internowanie oraz pozostałe, wymienione we wniosku, zatrzymania.

Na rozprawie 8 stycznia 2009 r. prokurator podniósł, że nie jest w stanie ustosunkować się do wniosku z uwagi na to, iż z treści ustawy lutowej wynika, że podstawa roszczeń może być jedna, on zaś nie jest podmiotem uprawnionym do wyboru podstawy roszczenia, mając na uwadze treść art. 8 ust. 1d ustawy lutowej.

Mając powyższe na uwadze, pytający sąd wydał 8 stycznia 2009 r. postanowienie o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego.

1.4. Na gruncie powyższych stanów faktycznych pytające sądy nabrały wątpliwości co do zgodności zakwestionowanych przepisów, w zakresie, w jakim ograniczają one osobom represjonowanym możliwość dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynień jedynie na jednej podstawie, nadto jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł, z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji. Pytające sądy podkreśliły, że art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej wprowadzają dwojakiemu rodzaju ograniczenia możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania

za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia, którego nieważność stwierdzono zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy lutowej albo decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego.

Pierwsze ograniczenie wynika, zdaniem pytających sądów, z art. 8 ust. 1a ustawy lutowej – odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji nie może łącznie przekroczyć kwoty 25 000 zł. Ograniczenia kwotowego nie stosuje się w dwóch wypadkach, gdy: a) osoba ubiegająca się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie była represjonowana z powodu działalności prowadzonej przed 31 grudnia 1956 r. (art. 8 ust. 1b ustawy lutowej); b) w wyniku wykonania orzeczeń albo decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1, osoba poszkodowana poniosła śmierć (art. 8 ust. 1c ustawy lutowej).

Drugie ograniczenie ma, zdaniem pytających sądów, swoje źródło w art. 8 ust. 1d – odszkodowanie i zadośćuczynienie może zostać przyznane wyłącznie na podstawie jednego tytułu spośród wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej.

Pytające sądy zauważyły, że obydwie ograniczenia znajdują odpowiednie zastosowanie w wypadku osób, co do których nie wydano decyzji o internowaniu lub nie stwierdzono nieważności orzeczenia, a które były pozbawiane wolności bez zakończonego orzeczeniem postępowania lub w postępowaniu, w którym dana osoba została uniewinniona lub wobec której umorzono postępowanie z przyczyn, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania karnego (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej). W ocenie sądów, w konsekwencji, ograniczenia te znajdują także zastosowanie do kilkukrotnych zatrzymań, skutkujących pozbawieniem wolności.

Uzasadniając wątpliwości odnośnie do zgodności art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej z art. 32 ust. 1 – konstytucyjną zasadą równości, pytające sądy wyróżniły cztery grupy podmiotów, które na gruncie ustawy lutowej mogą domagać się naprawienia szkody majątkowej i niemajątkowej wyrządzonej bezprawnymi działaniami organów państwa. Zdaniem pytających sądów, grupą podmiotów, których uprawnienia są w największym stopniu ograniczone, są osoby więcej niż raz represjonowane – z powodu prowadzonej po 31 grudnia 1956 r. działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – przez polskie organy ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz organy pozasądowe. W ich przypadku mamy bowiem do czynienia z podwójnym zakresem ograniczenia uprawnienia do dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu ustawy lutowej.

Pytające sądy podkreśliły, że każde z ograniczeń zawartych w art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej samo w sobie, a tym bardziej w razie łącznego zaistnienia, czynić może zasadnym zarzut, iż w odniesieniu do istotnej grupy uprawnionych dotkniętych represjami w największym stopniu, zarówno w zakresie ilościowym (różnych tytułów), jak i jakościowym (w sensie np. długotrwałości) odszkodowanie i zadośćuczynienie stają się pojęciami oderwanymi od ich prawnej istoty (art. 361 § 1 k.c.), zbliżając się *de facto* do formy swoistej, zryczałtowanej rekompensaty, mogąc prowadzić w efekcie do nieuzasadnionego, a przez to niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji prawnej uprawnionych domagających się naprawienia wyrządzonej im bezprawnymi działaniami państwa szkody i krzywdy. Zdaniem pytających sądów brak jest podstaw, które pozwalałyby nadawać odszkodowaniu i zadośćuczynieniu, tj. świadczeniom przyznanym w treści art. 8 ust. 1, dwoistego charakteru, czyli po pierwsze, pełnego zakresu odszkodowania i zadośćuczynienia dla osób represjonowanych jeden raz i których szkoda i krzywda nie przekraczają kwoty 25 000 zł (czy represjonowanych przez władze radzieckie – por. art. 8 ust. 2a ustawy lutowej), po wtóre, ograniczonego odszkodowania i zadośćuczynienia zbliżającego się tym bardziej do zryczałtowanej rekompensaty w kwocie 25 000 zł, im więcej represji i im intensywniejszych krzywd i szkód zostało wyrządzone uprawnionemu przez działania organów państwa z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, prowadzonej po 31 grudnia 1956 r.

W ocenie sądów ograniczenia odpowiedzialności państwa za krzywdy i szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami państwa, różnicujące przy tym możliwość dochodzenia ich naprawienia tym bardziej, im są większe, naruszałoby w dwóch aspektach wzorzec konstytucyjny, tj. po pierwsze, zasadę równego traktowania osób z tych samych względów represjonowanych przed (w tym przez władze radzieckie) i od 31 grudnia 1956 r., po wtóre zaś, w wypadku, kiedy krzywda i szkoda wyrządzona przez ilość i jakość represji przewyższałaby kwotę 25 000 zł, to unormowania art. 8 ust. 1a i 1d stałyby w sprzeczności z art. 77 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a gdy chodzi o roszczenia osób bezprawnie pozbawionych wolności, także z art. 41 ust. 5 Konstytucji, który nie pozwala osób takich pozbawić prawa do odszkodowania.

Pytające sądy, badając możliwość wprowadzania wskazanych ograniczeń, podkreśliły, że wymaga szczególnego uzasadnienia ograniczanie przez państwo realizacji uprawnień obywateli w zakresie tak fundamentalnych wartości jak np. wolność, w tym realizacji uprawnienia do naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem tej wolności przez państwo wskutek bezprawnych działań organów państwa. Uznały, że takie

ograniczenia, mając na uwadze kryterium aksjologiczne, winny stanowić jedynie absolutnie konieczny wyjątek w realizacji przez uprawnionych ich konstytucyjnych uprawnień.

Jeszcze większe wątpliwości w zakresie zgodności unormowania zawartego w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej z art. 31 ust. 3, art. 41 ust. 5, art. 77 ust. 1 Konstytucji, wzbudziła u pytających sądów zasadność wprowadzenia normy art. 8 ust. 1d jako ograniczenia możliwości zaspokojenia szkód *sensu largo*, wyrządzonych więcej niż jednym bezprawnym zachowaniem organów państwowych (a mieszczących się w zakresie art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej), a więc sytuacja, gdy przy wielości zdarzeń faktycznych rodzących szkody danej osobie, może ona domagać się naprawienia szkody jedynie na jednej podstawie, co pozbawia osobę uprawnioną możliwości uzyskania naprawienia pozostałych szkód.

Pytające sądy podkreśliły, że im częściej daną osobę spotykały represje odpowiadające podstawom wynikającym z art. 8 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej, tym mocniej ulega ograniczeniu możliwość realizacji uprawnień takiej osoby zawartych w art. 41 ust. 5 Konstytucji (w stosunku do osób pozbawianych wolności, a te stanowią zasadniczą część wnioskodawców) czy z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Pytające sądy stanęły także na stanowisku, że art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej nie realizuje zasady sprawiedliwości społecznej i narusza tym samym art. 2 Konstytucji. Zdaniem sądów sytuacja taka ma miejsce, ponieważ w wypadku osób wielokrotnie represjonowanych, które doznały szkód i krzywd w rozmiarach przekraczających istotnie wartość 25 000 zł, art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej jest przykładem takiej konstrukcji normatywnej, która stanowi iluzję prawa i ochrony ich interesów majątkowych.

Pytające sądy poddały ponadto w wątpliwość zgodność art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te prowadzą do ograniczenia prawa do sądowego dochodzenia naruszenia praw i wolności. Zdaniem sądów nieproporcjonalne zamknięcie drogi sądowej jest szczególnie widoczne w odniesieniu do art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Konsekwencją bowiem tego unormowania jest to, że osobie uprawnionej przysługuje możliwość zainicjowania postępowania sądowego lub też oddzielnych postępowań sądowych w sytuacji, gdy już z góry wiadomo, iż przyznanie odszkodowania lub zadośćuczynienia na jednej podstawie przesądza automatycznie o braku prawnej możliwości uzyskania zaspokojenia pozostałych, słusznych roszczeń, niezależnie od ich wysokości.



1.5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 11 maja 2009 r. zarządził łączne rozpoznanie wskazanych trzech pytań prawnych pytających sądów pod wspólną sygnaturą akt P 21/09, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu.

1.6. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego w pismach z 4 maja 2009 r. pytające sądy wskazały na wpływ odpowiedzi na pytanie prawne na rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym. Podkreśliły, że podstawą prawną roszczeń zawartych we wnioskach jest w szczególności art. 8 ustawy lutowej. W wypadku Janusza S. ograniczenie zawarte w art. 8 ust. 1d *de iure* wyklucza możliwości uwzględnienia wniosku w zakresie tytułu w postaci tymczasowego aresztowania (ze względu na to, że Janusz S. otrzymał już odszkodowanie i zadośćuczynienie z tytułu internowania). Odnośnie do pytań w sprawach Antoniego K. i Andrzeja O., pytające sądy stwierdziły, że treść ich wniosków nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż roszczenia w zakresie zadośćuczynienia i odszkodowania są oparte przez wnioskodawców nie tylko na pozbawieniu wolności w formie internowania, ale także na mających mieć miejsce wobec wnioskodawców pozbawień wolności w formie zatrzymań, a więc w oparciu o więcej niż jeden tytuł. Odnośnie do art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, pytające sądy stwierdziły, że kwota 25 000 zł jest niższa niż wysokość odszkodowania i zadośćuczynienia żądana przez wnioskodawców. W ocenie pytających sądów, art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wyklucza możliwość uwzględnienia roszczeń w części przekraczającej kwotę 25 000 zł (w wypadku Janusza S. chodzi o dodatkowe, niewskazane w pierwotnym wniosku, roszczenie w związku z pozostawaniem bez pracy po uchyleniu tymczasowego aresztowania).

2. W piśmie z 14 września 2009 r., w imieniu Sejmu, stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, prowadzonej od 31 grudnia 1956 r., ogranicza do łącznej kwoty 25 000 zł możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego ogranicza

do jednego tytułu możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłe z pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do stanowiska pytających sądów, Marszałek Sejmu zauważył, że w *petitum* wniosku wymieniony został art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu brak jest jednak konkretnych zarzutów, które mogłyby wskazywać, na czym polega naruszenie tego postanowienia Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu, można przyjąć, że powołując art. 64 ust. 2 Konstytucji, sądy miały na myśli podobne zastrzeżenia, jak w wypadku art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu dostrzegł także, że w uzasadnieniu wnioskujące sądy wskazały także jako dodatkowy wzorzec kontroli niepowołany w *petitum* art. 41 ust. 5 Konstytucji.

Marszałek Sejmu opisał w swoim stanowisku prace legislacyjne, które doprowadziły do uchwalenia art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, z uzasadnienia poselskiego projektu nowelizacji ustawy lutowej (druk nr 595/V kadencja Sejmu) wynika, że kwestionowany w pytaniach prawnych art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wprowadza konieczne ograniczenia kwotowe, gdyż „przyznanie roszczeń szerszej grupie osób nie znajdowałoby pokrycia w dochodach budżetu państwa”. Natomiast drugi z kwestionowanych przepisów – art. 8 ust. 1d ustawy lutowej – nie znalazł się w pierwotnej wersji projektu (druk nr 595/V kadencja Sejmu). Został dodany w wyniku prac podkomisji powołanej w ramach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu 7 czerwca 2006 r. (Biuletyn nr 41). Marszałek Sejmu stwierdził, że analiza stenogramów nie doprowadza do wskazania przyczyn zamieszczenia w ustawie tego dodatkowego ograniczenia.

Po omówieniu wzorców kontroli, na które wskazały pytające sądy, Marszałek Sejmu przeszedł do analizy zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Uznał przy tym, że pomimo iż przedmiotem pytań prawnych są wyłącznie art. 8 ust. 1a i 1d, to ze względu na merytoryczne powiązanie konieczna łączna analiza całego art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, w tym art. 8 ust. 1b ustawy lutowej, który przesądza, że w systemie prawa obowiązuje podział represjonowanych za działalność niepodległościową na dwie kategorie.

Marszałek Sejmu podkreślił, że analiza wzorców zawartych w art. 31 ust. 1 i 2 jest niezasadna. Ustosunkowując się do zarzutów sądów w odniesieniu do art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, Marszałek Sejmu stwierdził, że pytające sądy zasadnie wskazały

na możliwe cztery grupy podmiotów, które mogą domagać się naprawienia szkody i zadośćuczynienia w trybie ustawy lutowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie ulega wątpliwości, że ograniczenie wysokości odszkodowania za szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w stosunku do osób, które prowadziły działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego po 31 grudnia 1956 r., a przez to ustawowe pozbawienie tych osób możliwości dochodzenia roszczenia w pełnej wysokości, stawia je w gorszej sytuacji prawnej niż osoby, prowadzące działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., którym przysługuje prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia bez limitu kwotowego. Oznacza to, że ta sama grupa podmiotów – osoby represjonowane za działalność niepodległościową, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu, nie są traktowane według jednakowej miary. Można przyjąć zatem, zdaniem Marszałka Sejmu, że prawa majątkowe (jakimi są prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia) tych osób zostały przez ustawodawcę zróżnicowane w sposób nieodpowiadający zasadzie równości. Zasady dochodzenia rekompensaty finansowej zostały powiązane z okolicznością faktyczną – momentem podlegania represji przez osoby prowadzące działalność niepodległościową. Wybór tego kryterium nie jest, w opinii Marszałka Sejmu, trafny. Podsumowując, Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, w zakresie, w jakim ogranicza osobom represjonowanym z powodu działalności prowadzonej od 31 grudnia 1956 r. możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę do łącznej kwoty 25 000 zł, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie spełnia także przesłanek równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Marszałek Sejmu nie zgodził się natomiast z pytającymi sądami, że drugi z kwestionowanych przepisów – art. 8 ust. 1d ustawy lutowej jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, dotyczy bowiem, zdaniem Marszałka Sejmu, osób represjonowanych z powodu działalności niepodległościowej prowadzonej zarówno przed 31 grudnia 1956 r., jak i po tym dniu. Odnosząc się do art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, Marszałek Sejmu podkreślił, że ograniczenie przyznania odszkodowania i zadośćuczynienia wyłącznie na podstawie jednego tytułu (orzeczenie lub decyzję) jest niekorzystne dla osób represjonowanych, objętych regulacją ustawy lutowej, które chciałyby się domagać odszkodowania (zadośćuczynienia) zarówno z tytułu rozstrzygnięcia sądu stwierdzającego nieważność orzeczenia wydanego przez wskazane w ustawie organy, jak i w wyniku decyzji o internowaniu. Sytuacja taka

stanowi zdaniem Marszałka Sejmu, nieuzasadnione ograniczenie prawa majątkowego, jakim jest prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia.

Marszałek Sejmu podzielił ponadto pogląd pytających sądów, że art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej zamyka osobom represjonowanym za działalność niepodległościową drogę do sądowego dochodzenia roszczeń. Konsekwencją zaskarżonych przepisów jest to, iż osobie uprawnionej przysługuje co prawda formalna możliwość zainicjowania postępowania sądowego, lecz przyznanie odszkodowania (zadośćuczynienia) na jednej podstawie przesądza automatycznie o braku prawnej możliwości uzyskania zaspokojenia pozostałych słusznych roszczeń, niezależnie od ich wysokości.

Podsumowując, Marszałek Sejmu przyjął, że art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Stał także na stanowisku, że skoro sytuacja osób represjonowanych przed 31 grudnia 1956 r. jak i po tym dniu była na ogół taka sama lub zbliżona, to różnicowanie ich statusu prawnego w sferze uprawnienia do dochodzenia pełnego odszkodowania i zadośćuczynienia narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że odmienne traktowanie osób represjonowanych za działalność niepodległościową po 31 grudnia 1956 r. nie znajduje również uzasadnienia w zasadzie ochrony równowagi budżetowej państwa (art. 2 Konstytucji). Zdaniem Marszałka, waga interesu, jakiemu służy wspomniana zasada, a więc ograniczenie wydatków budżetowych, a co za tym idzie – dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo finansów publicznych, nie pozostaje w tym wypadku w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które przez ustanowienie kwotowego pułapu odszkodowania i zadośćuczynienia zostały naruszone (prawa majątkowe osób represjonowanych). Marszałek Sejmu zauważył, że aktualne możliwości budżetowe co najwyżej mogłyby dawać asumpt do generalnego miarkowania wysokości ustawowej rekompensaty, ale w odniesieniu do wszystkich podmiotów represjonowanych. Marszałek Sejmu uznał także, że odejście od zasady pełnej kompensacji w stosunku do szkód objętych hipotezą art. 77 ust. 1 Konstytucji ma na gruncie art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej charakter nieproporcjonalny. Uznał także, że art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej nie uwzględnia także kontekstu normatywnego art. 41 ust. 5 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, które nakazują jednakowe traktowanie osób ubiegających się o odszkodowanie za pozbawienie wolności osobistej, będącej rezultatem niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

Marszałek Sejmu poinformował ponadto Trybunał, że w Sejmie toczą się prace legislacyjne związane z nowelizacją ustawy lutowej, w której skreśla się między innymi kwestionowane przez pytające sądy art. 8 ust. 1a i 1d ustawy (druk nr 1677A/VI kadencja Sejmu).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 12 sierpnia 2009 r. stanął na stanowisku, że:

1) art. 8 ust. 1a ustawy lutowej w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, prowadzonej od 31 grudnia 1956 r., ogranicza do łącznej kwoty 25 000 zł możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę,

a) jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 8 ust. 1d ustawy lutowej w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego ogranicza do jednego tytułu możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłe z pozbawienia wolności:

a) jest niezgodny z art. 2 i art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji,

b) jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając dopuszczalność pytań prawnych, Prokurator Generalny uznał, że pytania w sprawie Antoniego K. i Andrzeja O. są w pełni dopuszczalne. Odnośnie natomiast do pytania sądu w sprawie Janusza S., Prokurator Generalny podkreślił, że odpowiedź na pytanie prawne sądu jest konieczna jedynie w zakresie odnoszącym się do art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Odnośnie art. 8 ust. 1a ustawy lutowej pytanie prawne sądu jest natomiast niedopuszczalne. W sytuacji bowiem, gdy z wniosku Janusza S. zapadło prawomocne orzeczenie o odszkodowaniu i zadośćuczynieniu za internowanie wnioskodawcy, to w sprawie, w związku z którą skierowano pytanie prawne, dotyczącej wniosku Janusza S. o odszkodowanie i zadośćuczynienie za tymczasowe aresztowanie wnioskodawcy w latach 80-tych, a w której stwierdzono wcześniej nieważność orzeczenia – podstawą prawną rozstrzygnięcia sądu może być jedynie art. 8 ust. 1d ustawy lutowej.

Następnie Prokurator Generalny uznał, że art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca konstytucyjnej kontroli art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej, ze względu na to, że podstawę kontroli powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy

konstytucyjne. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady wolności człowieka. Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowane przepisy mogą naruszać prawa podmiotowe osób represjonowanych z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wyrażone, przede wszystkim, w art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oceniając zgodność z Konstytucją art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 77 ust. 2 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli. Ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia do łącznej kwoty 25 000 zł nie dotyczy bowiem prawa do sądu i nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Właściwym natomiast wzorcem kontroli jest art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wyłącza z uwagi na przekroczenie daty 30 grudnia 1956 r. możliwość pełnej kompensacji szkody, która w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest zasadą na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 1a ustawy lutowej do kwoty 25 000 zł dla poszkodowanych prowadzących działalność niepodległościową po 30 grudnia 1956 r. nie znajduje, zdaniem Prokuratora Generalnego, aksjologicznego uzasadnienia. Takie postanowienia ustawy lutowej sprawiają, że odszkodowanie i zadośćuczynienie stają się pojęciami oderwanymi od ich prawnej istoty (w art. 361 § 1 k.c.). Prokurator Generalny uznał także, że ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania nie może być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie da się pogodzić ze swobodą uznania sędziowskiego ani też wytłumaczyć koniecznością zachowania równowagi budżetowej. Prokurator Generalny uznał także, że art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie spełnia kryteriów poprawności legislacyjnej, którą cieszyć się winny przepisy stanowione przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego, zatem w kwestionowanym zakresie przepis ten narusza art. 2 Konstytucji.

Odnośnie do zgodności art. 8 ust. 1a ustawy lutowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny w pełni podzielił argumentację pytających sądów. Podkreślił, że kryterium czasu prowadzenia działalności niepodległościowej, w związku z którą osoby ją prowadzące doznały szkody w wyniku represji stosowanych przez organy władzy publicznej, nie może być uznane za cechę relewantną, pozwalającą na wyodrębnienie

określonej grupy podmiotów – osób poszkodowanych, prowadzących działalność niepodległościową po 30 grudnia 1956 r. – i uzasadniająca odmienne potraktowanie tej kategorii podmiotów w zakresie możliwości dochodzenia pełnego naprawienia szkody. Stwierdził, że ograniczenie kwotowe w zakresie możliwości uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia prowadzi do nierówności, która nie jest uzasadniona ani potrzebą ochrony interesu publicznego, ani też ochroną dobra wspólnego, traktowanymi jako wartości konstytucyjne. Ograniczenie to narusza więc także zasadę sprawiedliwości społecznej.

Przechodząc do oceny konstytucyjności art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, uznał, że konieczne jest uzupełnienie wzorców kontroli o art. 41 ust. 5 Konstytucji, zwłaszcza ze względu na to, że stany faktyczne spraw, w których skierowano pytania prawne, zawierają przesłanki wskazujące na pozbawienie prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia osób represjonowanych wyłącznie w formie pozbawienia wolności. Równocześnie jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzupełnienie wzorców kontroli art. 8 ust. 1d ustawy lutowej o art. 41 ust. 5 Konstytucji musi implikować uznanie art. 77 ust. 1 za nieadekwatny wzorzec kontroli w sprawach objętych tymi pytaniami, ponieważ dotyczą one wyłącznie represji obejmujących pozbawienie wolności. Odnośnie do zgodności art. 8 ust. 1d ustawy lutowej z ustawą zasadniczą Prokurator Generalny podzielił argumentację pytających sądów. Zauważył zwłaszcza, że konsekwencją art. 8 ust. 1d ustawy lutowej jest to, że osobie uprawnionej przysługuje możliwość zainicjowania postępowania sądowego, w którym domagać się będzie przyznania odszkodowania i zadośćuczynienia za pozbawienie wolności mające miejsce więcej niż jeden raz i oparte na różnych podstawach prawnych lub też zainicjowania oddzielnych postępowań sądowych w sytuacji, gdy już z góry wiadomo, że przyznanie odszkodowania i zadośćuczynienia na jednej podstawie przesądza o braku prawnej możliwości uzyskania zaspokojenia pozostałych, słusznym roszczeń, niezależnie od ich wysokości. Odnosząc się do zgodności kwestionowanej regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że prowadzi ona do wyłączenia sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw, w części nieobjętej niektórymi tytułami do odszkodowania i zadośćuczynienia. W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że art. 8 ust. 1d ustawy lutowej wyłącza określone w art. 41 ust. 5 Konstytucji prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności w sytuacji, kiedy spełnione są określone w tym przepisie zasadnicze przesłanki odpowiedzialności. Będące źródłem szkody zachowanie organu władzy publicznej w postaci pozbawienia wolności, które okazało się bezprawne,

zamyka zatem „drogę sądową w dochodzeniu naruszonych wolności i praw” (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Prokurator Generalny stwierdził przy tym, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109), art. 8 ust. 1d ustawy lutowej nie podlega konfrontacji z wzorcem wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zamknięcie drogi sądowej (naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji) nie może podlegać ograniczeniu na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że konsekwencją niedopuszczenia do kompensacji wszystkich szkód wynikłych z bezprawnego pozbawienia wolności jest naruszenie zasad poprawnej legislacji oraz nakazu urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej, wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny – inaczej niż pytające sądy – uznał, że art. 8 ust. 1d ustawy lutowej jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, wyłączając prawo do odszkodowania w zakresie niektórych tytułów uzasadniających ubieganie się o odszkodowanie, czyni to wobec wszystkich osób objętych regulacją ustawy, którym przysługuje więcej niż jeden tytuł do ubiegania się o kompensację szkody.

4. W piśmie z 14 września 2010 r., w odpowiedzi na prośbę Trybunału, swoje stanowisko zajął p.o. Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Podkreślił, że ustawodawca, mając świadomość, iż pewne regulacje mogą ograniczać obywatelom konstytucyjne prawa realizacji ich uprawnień, winien dochować szczególnej staranności w ustaleniu, czy projekt rzeczywiście mógłby naruszyć równowagę budżetową, a jeśli tak – to w jakim zakresie i czy proponowane ograniczenia będą odpowiadały wzorcowi określonemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zauważył, że przesłanki skutkujące opinią ustawodawcy o potencjalnym zagrożeniu równowagi budżetowej nie były poparte – choćby nawet wycinkowymi czy ostatecznie niepokrywającymi się później z rzeczywistością – analizami historyczno-statystycznymi, a ograniczono się wyłącznie do konstatacji, że „długo nie będziemy mieli danych na ten temat”. Wskazał, że z danych posiadanych przez Urząd wynika, że liczba osób, którym na początku 2010 r. zasądzono odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje doznane po 1956 r., nie przekroczyła 4000, a więc jest to zaledwie 10% liczby wskazywanej w uzasadnieniu nowelizacji ustawy lutowej jako jej potencjalni beneficjenci. Może to świadczyć, zdaniem p.o. Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, albo o wyjątkowej wstrzeźliwości osób uprawnionych



do wystąpienia z roszczeniem, albo też o bardzo poważnym przeszacowaniu skutków finansowych nowelizacji ustawy lutowej, będącym rezultatem przyjęcia dowolnych i fałszywych przesłanek, co skutkowało z kolei niezasadnym ograniczeniem możliwości dochodzenia przez obywateli ich konstytucyjnych uprawnień.

5. W piśmie z 17 września 2010 r. informację statystyczną przedstawił Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Informacja dotyczyła stosowania ustawy lutowej w poszczególnych latach, ze szczególnym uwzględnieniem kwot odszkodowań i zadośćuczynień zasądzanych na podstawie ustawy oraz liczby wnioskujących.

6. W piśmie z 4 listopada 2010 r. stanowisko dotyczące skutków orzeczenia Trybunału wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej albo ustawie o prowizorium budżetowym zajął Minister Sprawiedliwości. Wskazał, że likwidacja liczby tytułów, na podstawie których można ubiegać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, a także ograniczenie ich wysokości może spowodować wyższe odszkodowania w kolejnych sprawach rozpatrywanych przez sądy w przyszłości oraz powtórny napływ wniosków od znacznej liczby osób, wobec których sądy już orzekły wypłatę odszkodowania. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zmiana warunków przyznawania odszkodowań miałaby istotne znaczenie z punktu widzenia osób, w wypadku których zgłaszane uprzednio roszczenia związane z rekompensatą doznanych szkód przekraczały 25 000 zł, jednak w związku z brzmieniem art. 8 ustawy lutowej przyznane przez sąd odszkodowania lub zadośćuczynienia bez względu na wysokość zgłaszanych roszczeń odszkodowawczych nie mogły przekroczyć maksymalnej obecnie wysokości 25 000 zł. W związku z tym, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, orzeczenie Trybunału może spowodować zwielokrotnienie wydatków z budżetu państwa.

## II

Na rozprawie 1 marca 2011 r. przedstawiciele pytających sądów, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Dodatkowo przedstawiciel pytających sądów uzupełnił pytania prawne w ten sposób, że za wzorzec kontroli konstytucyjnej w każdej ze spraw uznał art. 41 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

## **1. Przedmiot i zakres pytania prawnego.**

### **1.1. Przedmiot pytania prawnego.**

**1.1.1. Regulacja prawna – treść.** Postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczy art. 8 ust. 1a i 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, ze zm.; dalej: ustawa lutowa).

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 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego.

Art. 8 ust. 1a ustawy lutowej wprowadza ograniczenie 25 000 zł jako 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. Ograniczenie to 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. (art. 8 ust. 1b ustawy lutowej) oraz w wypadku w którym w wyniku wykonania orzeczeń albo decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, osoba poszkodowana poniosła śmierć (art. 8 ust. 1c ustawy lutowej). W takich więc wypadkach szkoda podlega naprawieniu bez ograniczenia kwotowego, a zadośćuczynienie nie ma górnej granicy .

Art. 8 ust. 1d ustawy lutowej ogranicza natomiast możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w ten sposób, że uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia jest możliwe na podstawie tylko jednego tytułu spośród wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. 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. Reguła przewidziana w art. 8 ust. 1d działa analogicznie w drugą stronę. Ograniczenia wynikające z art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej znajdują odpowiednie zastosowanie do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez: 1) 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, ze zm.; dalej: k.p.k. lub kodeks postępowania karnego), i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane (art. 11 ust. 1 ustawy lutowej) oraz 2) 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).

Oba zaskarżone przepisy są (m.in.) przedmiotem zamierzonej nowelizacji polegającej na ich usunięciu z systemu prawnego (druk sejmowy nr 1677/VI kadencja Sejmu). Po dyskusji 1 kwietnia 2009 r., projekt został przekazany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka do dalszej pracy w podkomisji (Biuletyn Komisji nr 129).

**1.1.2. Wątpliwości pytających sądów.** Pytające sądy nabrały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej. W ocenie pytających sądów ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia tylko na podstawie jednego tytułu i do kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia nie wyższej niż 25 000 zł może być niezgodne z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 i art. 2 Konstytucji.

Zdaniem pytających sądów, ograniczenie zawarte w art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej może naruszać konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji) i nie zapewniać równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Może tak być szczególnie w odniesieniu do zróżnicowania dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez osoby represjonowane z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego mającej miejsce przed 31 grudnia 1956 r. oraz represjonowanych z powodu tej samej działalności po tym dniu. W wypadku bowiem osób represjonowanych po 31 grudnia 1956 r. wysokość maksymalnego odszkodowania i zadośćuczynienia jest ograniczona do 25 000 zł. Pytające sądy zgłosiły także wątpliwości odnośnie zgodności art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Podkreśliły zwłaszcza, że ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania wynikające z art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej mogą prowadzić do nieproporcjonalnego (a więc naruszającego art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczenia prawa do wynagrodzenia całości szkody, która została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, polegające na wydaniu i wykonaniu orzeczenia, o którym mowa w art. 1 ustawy lutowej albo decyzji o internowaniu. Ponadto kwestionowane przepisy mogą prowadzić, zdaniem sądów, do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia, co jest szczególnie nieuzasadnione ze względu na to, że odszkodowanie i zadośćuczynienie może być dochodzone na gruncie ustawy lutowej w związku z bezprawnym pozbawieniem wolności, co może naruszać w ocenie pytających sądów także art. 41 ust. 5 Konstytucji. Pytające sądy uznały także, że ograniczenia wynikające z art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej godzić mogą w zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne pytających sądów dotyczą zatem wyłącznie dwóch kwestii: 1) wprowadzenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia tylko na podstawie jednego tytułu oraz 2) ograniczenia maksymalnej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia do 25 000 zł. Pytające sądy nie zwracają się do Trybunału w sprawie innych reguł rządzących odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa na podstawie ustawy lutowej, czy też ogólnie za bezprawne pozbawienie wolności. Niemniej jednak kwestie te ważą na sposobie przeprowadzenia kontroli konstytucyjności.

### **1.1.3. Ustawa lutowa w systemie prawnym – znaczenie dla wątpliwości konstytucyjnych.**

Przepisy 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 (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Przepis ten przewidywał wyłączenie przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego wobec sytuacji objętych ustawą lutową, jednakże – z uwagi na ujęcie wyłączenia – pozwalał na stosowanie do wypadków objętych ustawą lutową cywilistycznych konstrukcji szkody, zadośćuczynienia i związku przyczynowego. Sama ustawa lutowa bowiem tych kwestii nie normowała; natomiast konieczną do zastosowania ustawy ocenę jaka szkoda i w jakich granicach łańcucha jakich przyczyn podlega naprawieniu – umożliwiało w tych warunkach odniesienie ustawy lutowej do niewyłączonych w art. 421 k.c., odpowiednich konstrukcji wykształconych – jako

pojęcia zastane – na tle prawa cywilnego. Konstytucjonalizacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną wraz z uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. skomplikowała w tym względzie problem. Powstawała bowiem kwestia, czy reżim prawny ustawy lutowej od momentu wejścia w życie Konstytucji nie stał się autonomiczny wobec konstrukcji zastanych, także w zakresie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu i związku przyczynowego. Problem występuje mimo, że w samym kodeksie cywilnym istnieje art. 421 k.c. mówiący o tym, że „przepisów art. 417, art. 417<sup>1</sup> i 417<sup>2</sup> nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych”. Jeżeli ustawę lutową uznać za przepis szczególny w rozumieniu powołanego przepisu, to nie ma przeszkód, aby luki ustawy lutowej uzupełnić odwołaniem do cywilistycznych konstrukcji szkody, zadośćuczynienia, związku przyczynowego. Jeżeli jednak uznać, że konstytucjonalizacja odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną spowodowała autonomizację regulacji ujętej w ustawie lutowej (i jej dalszych nowelizacjach), wówczas istnieje konieczność dodatkowego uzasadnienia odwołania się do pojęć i konstrukcji zastanych, wykształconych na podstawie unormowań ustawy zwykłej (kodeks cywilny). Nie jest bowiem dopuszczalne wykładanie wprost Konstytucji poprzez treść ustawy zwykłej. Kwestie te zaś (rodzaj i rozmiar szkody podlegającej obowiązkowi naprawienia) mają praktyczny wymiar, jako decydujące dla zakresu obowiązku odszkodowawczego ciężącego na władzy publicznej na podstawie ustawy lutowej, a także na ocenie kwestii konstytucyjnej: marginesie swobody ustawodawcy co do kształtowania przesłanek tej odpowiedzialności przez ustawodawcę zwykłego. Ta ostatnia wątpliwość jest zaś bezpośrednim przedmiotem pytania sądu w sprawie niniejszej. Dlatego Trybunał Konstytucyjny, oceniając, czy ustawodawca nie naruszył Konstytucji, wprowadzając ograniczenia co do naprawienia szkody w ustawie lutowej, musi przeanalizować czego (i w jakim zakresie) dotyczą ograniczenia wprowadzone w zaskarżonych przepisach (o naprawienie jakiej szkody w nich chodzi, czym spowodowanej, w granicach jakiego łańcucha przyczynowo-skutkowego). To bowiem właśnie jest przedmiotem wątpliwości pytających sądów. Kwestie te Trybunał analizuje w punkcie 4.2.2. uzasadnienia.

### **1.2. Przepisy kwestionowane w pytaniach prawnych (ustawa zmieniająca czy zmieniana).**

Zakwestionowane art. 8 ust. 1a i 1d zostały dodane do ustawy lutowej jej nowelizacją: 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: nowela z 2007 r.), która weszła w życie 18 listopada 2007 r. Pytania prawne sądów są sformułowane jako dotyczące kontroli ustawy zmienianej, w wersji ustalonej na skutek noweli. Jednak sama wątpliwość pytających sądów dotyczy tylko i wyłącznie postanowień dodanych nowelą z 2007 r., przy czym wątpliwość konstytucyjna wobec art. 8 ust. 1a i 1d obejmuje całą zmianę wprowadzoną nowelą w tych jednostkach redakcyjnych ustawy, a nie jakiegoś ich fragmentu, jak sugeruje to nietrafnie formuła zakresowa pytań postawionych przez sądy. Dlatego Trybunał stwierdza, że przedmiotem oceny konstytucyjności w niniejszej sprawie – zgodnie z postawionymi pytaniami – nie jest pewien zakres wskazanej jednostki redakcyjnej ustawy nowelizowanej (jakby to wynikało z *petitum* pytania), lecz dwa fragmenty nowelizacji, wyczerpujące w całości treść dwóch dodanych nowelą z 2007 r. jednostek redakcyjnych do art. 8 ustawy lutowej: ust. 1a i 1d. Takie ujęcie przedmiotu kontroli rzutuje na rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnej pojawiającej się na tle niniejszej sprawy.

**1.3. Kwestie międzyczasowe.** Na tle niniejszej kontroli konstytucyjności kwestia intertemporalna jest związana z okolicznością, że wzorce kontroli konstytucyjności odwołują się do unormowania, które jako zagadnienie konstytucyjne (zasady odpowiedzialności majątkowej za szkody wyrządzone przez władzę publiczną) pojawiło się dopiero w Konstytucji z 1997 r. Natomiast ustawa nowelizowana, w skład której wchodzi zakwestionowane przepisy, pochodzi z okresu przedkonstytucyjnego. Także zdarzenia, za które odpowiedzialność odszkodowawczą przewidują kontrolowane normy, miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji. Ustawa nowelizowana (ustawa lutowa) była bowiem uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji (1991 r.). Dopiero w 1997 r. w Konstytucji pojawiły się art. 41 ust. 5 i art. 77 ust. 1, przewidujące konstytucyjną zasadę odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności i niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa lutowa z 1991 r., przyznając odszkodowanie i kształtując jego reżim prawny, czyniła to tylko na poziomie ustawy zwykłej. Natomiast od momentu wejścia w życie Konstytucji (17 października 1997 r.) pojawia się konstytucjonalizacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną. To powoduje konieczność oceny dopuszczalności i granic kształtowania reżimu prawnego tej odpowiedzialności w ustawie zwykłej. Kwestia ta kształtuje się więc inaczej w odniesieniu do okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji i okresu bieżącego

już w czasie jej obowiązywania. Uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności noweli z 2007 r. zwalnia jednak z obowiązku analizowania kwestii intertemporalnych odnoszących się do ustawy zmienianej w przedkonstytucyjnym okresie jej obowiązywania, co byłoby konieczne, gdyby przedmiotem kontroli uczynić ustawę zmienianą. Nowelę Sejm uchwalił bowiem w 2007 r., a zatem już w okresie obowiązywania Konstytucji i istniejących w niej wzorców, przewidujących odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawie władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny przedmiotem swej kontroli czyni zatem dodane przez nowelę z 2007 r., wskazane w pytaniach dwa fragmenty uzupełniające ustawę lutową w art. 8 ust. 1a i 1d.

**1.4. Konieczność oddzielnej analizy obu zakwestionowanych ograniczeń odpowiedzialności.** Jak trafnie przyjmuje w swoim stanowisku Prokurator Generalny, konieczna jest oddzielna analiza sytuacji objętych na skutek wejścia w życie nowelizacji, art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej. Ograniczenia wynikające z tych przepisów mają autonomiczny charakter, są umiejscowione w oddzielnych jednostkach redakcyjnych art. 8 ustawy lutowej i nie pozostają ze sobą w związku. Przepisy te należy analizować łącznie z pozostałym zakresem unormowania art. 8 ustawy lutowej, w tym zwłaszcza art. 8 ust. 1b i 1c, jak również – pośrednio – z art. 11 ustawy lutowej, do którego odpowiednie zastosowanie mają art. 8 ust. 1a i 1d i który równocześnie (w zakresie art. 11 ust. 2 ustawy lutowej) znajduje zastosowanie do stanów faktycznych leżących u podstawy pytań prawnych (w wypadku każdego bowiem postępowania wnioskujący dochodzą odszkodowania i zadośćuczynienia także z tytułu pozbawienia wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania).

## **2. Dopuszczalność orzekania w sprawie.**

**2.1.** W pierwszej kolejności Trybunał rozważył dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 193 Konstytucji w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno zatem spełniać następujące przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być

wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawistej przed sądem wnoszącym pytanie prawne. Przesłanki te zostały szczegółowo określone w postanowieniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, pkt 1.4.).

**2.2.** W rozpatrywanej sprawie Trybunałowi zadane zostały trzy pytania prawne. Niewątpliwie przesłanka podmiotowa i przedmiotowa została spełniona w wypadku każdego z trzech pytań: zostały one bowiem postawione przez Sąd Okręgowy w Opolu i dotyczą konkretnych przepisów ustawowych. W wypadku pytań prawnych dotyczących wniosków: Antoniego K. (sygn. akt III Ko 420/08) i Andrzeja O. (sygn. akt III Ko 476/08), od zawartych w art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej norm prawnych, które określają ograniczenia w możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej, zależą rozstrzygnięcia pytających sądów w zawisłych przed nim sprawach. Z tego powodu zachodzi przesłanka funkcjonalna, co przesądza o dopuszczalności tych dwóch pytań prawnych. Odnośnie natomiast pytania prawnego dotyczącego wniosku Janusza S. (sygn. akt III Ko 303/08), to rację ma Prokurator Generalny, który wskazał, że pytanie prawne sądu jest dopuszczalne tylko w zakresie wątpliwości sądu dotyczących art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie będzie stanowił podstawy prawnej rozstrzygnięcia sprawy. W sytuacji, gdy z wniosku Janusza S. zapadło prawomocne orzeczenie o odszkodowaniu i zadośćuczynieniu za internowanie wnioskodawcy w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, to w sprawie, w związku z którą sąd skierował pytanie prawne (druga sprawa o odszkodowanie i zadośćuczynienie w trybie ustawy lutowej, dotycząca wniosku Janusza S. o odszkodowanie i zadośćuczynienie za tymczasowe aresztowanie wnioskodawcy w latach 80.), a w której stwierdzona została wcześniej nieważność orzeczenia – podstawą prawną rozstrzygnięcia sądu może być jedynie art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, który w opisaney sytuacji faktycznej blokuje prowadzenie postępowania o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie drugiego tytułu, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej.

**3. Znaczenie i geneza ustawy lutowej. Zasady, na których oparte jest przyznawanie odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej.**

**3.1. Znaczenie ustawy lutowej.**



Trybunał w niniejszej sprawie podziela rozumienie obowiązującej wersji ustawy lutowej zaprezentowane w wyroku Trybunału z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 42/08 (OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 85, pkt III 1.). Trybunał stwierdził tam, 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 w powołanym wyroku odniósł się także do jednego z ograniczeń możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu ustawy lutowej i stwierdził, że odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z orzeczeń albo decyzji nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 25 000 zł. Podkreślił, że wyjątek stanowi przypadek, w którym: 1) w wyniku wykonania orzeczenia osoba poszkodowana poniosła śmierć oraz gdy 2) osoba ubiegająca się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie była represjonowana z powodu działalności mającej miejsce przed 31 grudnia 1956 r.

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 szczególny (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.

### **3.2. Geneza obowiązującej regulacji art. 8 ustawy lutowej.**

**3.2.1.** Obecne brzmienie art. 8 ustawy lutowej zostało przyjęte na mocy noweli z 2007 r., która weszła w życie 18 listopada 2007 r.

**3.2.2.** W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji ustawy lutowej 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.

**3.2.3.** 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.

**3.2.4.** 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 umożliwia 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 decyzji o internowaniu nie było możliwe.

Nowelizacja ograniczyła możliwość ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, wprowadzając kwestionowane przez pytające sądy przepisy – art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej. Z uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy lutowej wynika, że art. 8 ust. 1a wprowadza konieczne ograniczenia 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 czasu 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 konieczność zachowania równowagi budżetowej.

**3.2.5.** Warto podkreślić jednak, że w trakcie prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (powołanej 7 czerwca 2006 r. przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, dalej: Podkomisji), na posiedzeniu 11 lipca 2006 r. jeden z posłów zgłosił wątpliwość co do zgodności z Konstytucją wprowadzanych ograniczeń maksymalnej wysokości odszkodowania (Trybunał ustalił to na podstawie nagrania z posiedzenia tej Podkomisji).

Drugi z kwestionowanych przepisów – art. 8 ust. 1d ustawy lutowej – nie znalazł się w pierwotnej wersji projektu (druk nr 595/V kadencji Sejmu). Został on zaproponowany (jako autopoprawka) – pierwotnie jako art. 8 ust. 1c – 11 lipca 2006 r. na posiedzeniu Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Z nagrań posiedzenia Podkomisji wynika, że wprowadzenie art. 8 ust. 1d ustawy lutowej projektodawcy uzasadnili potrzebą precyzyjnego określenia skutków finansowych ustawy oraz tym, że często represjonowanie za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego miało miejsce w stosunku do tych samych osób wielokrotnie. Projektodawcy łączyli zatem pojęcie tytułu prawnego ze zdarzeniem będącym źródłem szkody przy odpowiedzialności odszkodowawczej (a więc np. internowaniem czy tymczasowym aresztowaniem).

### **3.3. Pojęcie tytułu odszkodowania i zadośćuczynienia na gruncie ustawy lutowej.**

**3.3.1.** Art. 8 ust. 1d ustawy lutowej stanowi, że odszkodowanie i zadośćuczynienie może być przyznane wyłącznie na podstawie jednego tytułu spośród

wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. Przepis ten wskazuje na dwa tytuły: 1) orzeczenie, którego nieważność stwierdzono na podstawie ustawy lutowej oraz 2) decyzja o internowaniu w związku z wprowadzeniem stanu wojennego.

Równocześnie Trybunał dostrzega, że art. 8 ustawy lutowej znajduje odpowiednie zastosowanie do przypadków, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej. Prawo do uzyskania odszkodowania mają także osoby zatrzymane lub tymczasowo aresztowane, w stosunku 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 kodeksu postępowania karnego i gdy nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie. Podobne uprawnienie występuje w wypadku pozbawienia życia albo wolności przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania.

W wypadku pytań prawnych dotyczących wniosków: Antoniego K. (sygn. akt III Ko 420/08) i Andrzeja O. (sygn. akt III Ko 476/08) występuje zbieg tytułów: jednym tytułem odszkodowania i zadośćuczynienia jest właśnie orzeczenie, wobec którego stwierdzono nieważność, tytułem drugim zaś – pozbawienie wolności bez przeprowadzonego zakończonego orzeczeniem postępowania.

**3.3.2.** Skutkiem art. 8 ust. 1d ustawy lutowej jest to, że odszkodowanie i zadośćuczynienie może zostać przyznane tylko z jednego ze wskazanych tytułów. Przyznanie więc odszkodowania lub zadośćuczynienia wyklucza możliwość ich uzyskania z innego tytułu. Nie ma tutaj znaczenia wysokość zasądzonej kwoty. Nawet jeżeli jest ona niższa niż maksymalna kwota 25 000 zł (art. 8 ust. 1a ustawy lutowej), to i tak wykluczone jest przyznanie odszkodowania lub zadośćuczynienia z drugiego tytułu.

**3.3.3.** Sąd Najwyższy w uchwale z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I KZP 4/09 (OSNKW nr 6/2009, poz. 41), trafnie przyjmuje, że w wypadku więcej niż jednego orzeczenia albo decyzji, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, istnieje podstawa do przyznania odszkodowania i zadośćuczynienia za każdy z okresów represji doznanej wskutek jednego ze wskazanych tytułów, przy czym zasądzona suma roszczenia podlega ograniczeniu wynikającemu z art. 8 ust. 1a ustawy lutowej. Kwota 25 000 zł jest więc ograniczeniem maksymalnego odszkodowania lub zadośćuczynienia, z tym, że istnieje możliwość ich przyznania za różne zdarzenia pod warunkiem, iż odnoszą się one tylko do jednego ze wskazanych w ustawie tytułów.

**3.3.4.** Ograniczenie zawarte w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej znajduje również zastosowanie do represjonowania związanego z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przed 31 grudnia 1956 r. Zdarzyć się bowiem może, że osoby, które były represjonowane w tym okresie, będą chciały dochodzić odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu wykonania orzeczenia, wobec którego stwierdzono nieważność na podstawie ustawy lutowej w sytuacjach, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej (w grę nie będzie wchodzić natomiast wykonanie decyzji o internowaniu). Artykuł 8 ust. 1d ustawy lutowej znajduje zatem zastosowanie także do zdarzeń sprzed 31 grudnia 1956 r. Trafnie wskazują na to Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, powołując argument, że art. 8 ust. 1b ustawy lutowej stosuje się tylko do ograniczenia kwotowego zawartego w art. 8 ust. 1a ustawy, nie zaś do ograniczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej.

#### **4. Wzorce kontroli.**

##### **4.1. Uwagi ogólne.**

**4.1.1.** Rozpatrzenie niniejszej sprawy wymaga oddzielnej analizy zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1a i 1d ustawy lutowej. Przepisy te przewidują bowiem dwa niezależne od siebie ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej. W konsekwencji konieczne jest wskazanie wzorców kontroli dla każdego z tych przepisów z osobna. Wbrew bowiem opinii pytających sądów nie mogą one być uznane za identyczne dla każdego z kwestionowanych przepisów.

**4.1.2.** W rozpatrywanej sprawie konieczne jest dokonanie rekonstrukcji wzorców kontroli konstytucyjnej. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Trybunał wielokrotnie przy tym wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, wyrażająca się w sformułowaniu zarzutu i poprowadzeniu rozumowania mającego wykazać jego istnienie, a nie wyłącznie formalne oznaczenie wzorca przez jego powołanie *expressis verbis* (zob. wśród wielu wyroki w sprawach: z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67, pkt IV; z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, pkt III 2.). Na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie

wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pytania prawnego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu do niego. Wadliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji wnioskującego wynika jednoznacznie, że zmierza on w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej przepisu z punktu widzenia innego wzorca niż ten powołany w *petitum* wniosku (por. odpowiednio dla skargi konstytucyjnej wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, pkt III 3.5.).

#### **4.2. Wzorce kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, dodanego nowelą z 2007 r.**

##### **4.2.1. Art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.**

Pytające sądy za jeden z wzorców kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej uznały art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie. Art. 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje zapewnienie równej ochrony własności i praw majątkowych. Powołany przepis dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zdania pierwszego Konstytucji, statuującej zasadę równości. Istotą regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, pkt III 1.; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82, pkt IV 3.). Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że „równość ochrony” ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji chroni własność bez względu na materialnoprawne zróżnicowanie statusów tej własności (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20, pkt III 3.). Z drugiej strony, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, pkt III 2.; 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, pkt III 3.). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji istnieją dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;
- ochrona praw podmiotowych ma być równa dla każdego z tych podmiotów.

Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi szanować zasady wskazane w art. 64 Konstytucji. Ten drugi aspekt art. 64 ust. 2 Konstytucji jest kluczowy w rozstrzyganej sprawie. Konieczna jest bowiem odpowiedź na pytanie, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej osób represjonowanych z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przed 31 grudnia 1956 r. i po tym dniu jest uzasadnione konstytucyjnie.

Przedmiotem rozstrzyganej sprawy jest kwestia równej ochrony praw majątkowych. Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia może być bowiem uznane za inne prawo majątkowe, którego możliwość dochodzenia w pełnej wysokości nie powinna być co do zasady ograniczona ze względu na przynależność do danej grupy podmiotów. Sytuacja taka godzić może bowiem w konstytucyjną zasadę równości. Trybunał stwierdził, że art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji pozostają w nierozdzielalnym związku (zob. wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35, pkt III 5.2.). Art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego – z tego względu przepis ten powinien być interpretowany i stosowany w związku z art. 32, ponieważ zapewnienie każdemu równej ochrony prawnej jest wzmocnione przez nakaz równego traktowania przez władze publiczne.

Odwołanie się w rozstrzyganej sprawie do art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji jest również konieczne dla odpowiedzi na pytanie, czy ewentualne odstępstwo od zasady równości jest dopuszczalne. Trybunał orzekł, że jeżeli różnicuje się podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to wprowadza się odstępstwo od zasady równości (zob. wśród wielu: wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, pkt III 5.1). Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

**4.2.1.1.** Trybunał postrzega zasadę równości w rozstrzyganej sprawie łącznie z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Trybunał, interpretując pojęcie tej sprawiedliwości w połączeniu z pojęciem równości, przyjmuje 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. K 7/90, OTK W 1990 r., poz. 5, pkt VI);

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. K 7/90, pkt VI);

c) dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób pod warunkiem, że jest ono sprawiedliwe, a zakazane jest ustanawianie zróżnicowań, które byłyby nieusprawiedliwione (por. wyrok TK z 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/997, poz. 3, pkt III 5.).

**4.2.1.2.** Trybunał kontroluje więc, czy ograniczenie w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy jedynie do łącznej kwoty 25 000 zł stanowi niedopuszczalne zróżnicowanie ochrony prawnej osób ubiegających się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w związku z represjami z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, która miała miejsce po 31 grudnia 1956 r., w porównaniu z osobami, które były represjonowane z tego samego powodu przed 31 grudnia 1956 r. oraz czy ewentualnie wprowadzenie wskazanego zróżnicowania narusza zasady sprawiedliwości społecznej.

Konkludując, Trybunał uznaje, że wzorcem kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest art. 64 ust. 2 Konstytucji, przy uznaniu, że art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji są wobec niego tzw. przepisami związkowymi (pełnią funkcje pomocnicze przy rekonstrukcji wzorca kontroli).

**4.2.2. Art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Dla pytających sądów wzorcem kontroli konstytucyjności art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest także – wymieniony w *petitum* pytań – art. 77 ust. 1 Konstytucji. Sądy analizują bowiem w swoich stanowiskach, czy wprowadzenie maksymalnej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia, która może zostać zasądzona na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, nie ogranicza w sposób nieproporcjonalny (a więc z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji) prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jednakże ponadto pytające sądy 18 razy w treści swoich stanowisk, we wszystkich trzech przedłożonych Trybunałowi sprawach tworzących przedmiot pytania (lecz już nie w jego *petitum*) wskazały,



że regulacja art. 8 ust. 1a ustawy lutowej budzić może wątpliwości z punktu widzenia art. 41 ust. 5 Konstytucji, który przewiduje, że każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Ze względu na uzasadnienie wniosku pytających sądów oraz na ich stanowisko wyrażone na rozprawie (zob. pkt 4.1.2. uzasadnienia), Trybunał stwierdza, że pytające sądy w przedstawionym pytaniu kwestionują zgodność art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie tylko z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także z art. 41 ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**4.2.2.1.** Trybunał musi zatem rozstrzygnąć o relacji pomiędzy dwoma przepisami Konstytucji – art. 77 ust. 1 i art. 41 ust. 5 Konstytucji.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi źródło prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej (zob. wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, pkt III 4.3.; zob. też m.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 21; zob. też L. Garlicki, Uwaga 9 do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, s. 11; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 26; E. Bagińska, [w:] *System prawa administracyjnego, t. 12, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2010, s. 100-102; odmiennie: B. Lewaszewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa TK*, Warszawa 2006, s. 505-506). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji ma charakter materialnoprawny, odnosi się do każdego działania organów władzy publicznej, nie jest oparty na zasadzie winy funkcjonariusza publicznego oraz określa przesłanki do naprawienia szkody (por. *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 111-121, A. Bulsiewicz, *Konstytucyjna ochrona wolności i praw człowieka a odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody powstałe wskutek niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania*, [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, red. J. Czapska, A. Gaberle, A. Świątłowski, A. Zoll, Warszawa 2000, s. 262-263).

**4.2.2.2.** Trybunał stwierdza, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie da się sprowadzić jedynie do proklamacji samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Na poziomie konstytucyjnym zakotwiczone w nim zostały elementy statusu jednostki poszkodowanej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Sens omawianego

przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo (zob. wyrok z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, pkt III 4.4.).

Z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa do pełnego odszkodowania. W sprawie o sygn. K 20/02 (pkt III 2.5.) 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 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. 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” (pkt III 2.2. uzasadnienia).

Te 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).

**4.2.2.3.** W świetle powołanego wyroku w sprawie o sygn. K 20/02 Trybunał zauważa, że art. 41 ust. 5 Konstytucji, będący w rozstrzyganej sprawie podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów – inaczej niż art. 77 ust. 1 Konstytucji – w sposób precyzyjny określa zdarzenie, które może być podstawą przyznania odszkodowania – jest nią bezprawne pozbawienie wolności. Tu tkwi różnica między art. 41 ust. 5 a art. 77 ust. 1 Konstytucji, operującym zagregowanym pojęciem „niezgodnego z prawem działania władzy publicznej”.

**4.2.2.4.** Trybunał uznaje, że ustrojodawca wprowadził w art. 41 ust. 5 Konstytucji oddzielne wobec art. 77 ust. 1 Konstytucji uregulowanie, aby podkreślić konieczność ponoszenia przez Państwo odpowiedzialności odszkodowawczej za przypadki bezprawnego pozbawienia wolności. Trybunał zauważa, iż podobne rozwiązanie przyjęli twórcy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC), której art. 5 ust. 5 gwarantuje, że „Każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z treścią tego artykułu zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo do odszkodowania”.

**4.2.2.5.** W tym kontekście Trybunał podkreśla, że wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. art. 5 ust. 1 *in fine* EKPC). Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności organów władz publicznych, chronią każdego od strachu przed własnym państwem, w tym także przed motywowanym politycznie pozbawieniem wolności w jakiegokolwiek formie. Ranga dobra, którego naruszenie zobowiązuje władzę publiczną do rekompensaty na podstawie art. 41 ust. 5 Konstytucji, jest szczególnie wysoka. Ta konstatacja ma znaczenie z punktu widzenia oceny zachowania proporcjonalności przez ustawodawcę zwykłego, kształtującego zasady i ograniczenia odszkodowania za konsekwencje naruszenia wolności w porównaniu

do naruszenia praw majątkowych – w obu wypadkach bezprawnym zachowaniem władzy publicznej.

**4.2.2.6.** W konsekwencji, wprowadzenie przez ustrojodawcę do Konstytucji w art. 41 ust. 5 oddzielnej podstawy do dochodzenia odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności nie może być uznane za pozbawione znaczenia. Trybunał uznaje, że skoro art. 41 Konstytucji chroni na poziomie konstytucyjnym wolność osobistą, a art. 41 ust. 5 Konstytucji przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za jej bezprawne pozbawienie, to w tym zakresie (zdarzenia powodującego szkodę) art. 41 ust. 5 Konstytucji jest samodzielnym (niezależnym od art. 77 ust. 1 Konstytucji) źródłem prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej.

Trybunał zauważa, że bezprawne pozbawienie wolności skutkuje zawsze poniesieniem przez osobę pozbawioną wolności szkody o charakterze niematerialnym (krzywdy), niezależnie od występujących w takim wypadku, sytuacyjnie zróżnicowanych co do zakresu i rozmiaru majątkowych następstw wymagających kompensacji. Odszkodowanie na rzecz poszkodowanego z tytułu pozbawienia wolności powinno mieć co do zasady charakter pełny w tym sensie, że powinno rekompensować zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną (zob. P. Cioch, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa-Kraków 2007, s. 111-112, 116; T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 919-920: odnośnie standardów przyjętych w tym zakresie na gruncie art. 5 ust. 5 EKPC por. P. Hofmański, Uwagi do art. 5 EKPC, pkt E, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010). Zauważyć przy tym należy, że o ile szkoda majątkowa jest mierzalna (doznana strata, utracony zysk), o tyle szkoda niemajątkowa jest – podobnie jak krzywda – niewyliczalna w sposób matematyczny. Naprawienie takiej szkody odbywać się musi w sposób zryczałtowany, przez przyznawanie kwoty „odpowiedniej”, o której wysokości z natury rzeczy decydować musi organ orzekający (por. odpowiednio art. 322 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).

Trybunał zauważa, że ochrona konstytucyjna danej wartości uzasadnia szczególne, odrębne traktowanie przez ustawodawcę procedury i wysokości odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Na podstawie art. 552 § 1 k.p.k. zadośćuczynienie poszkodowanemu przez Skarb Państwa jest obligatoryjne i jest przyznawane obok odszkodowania za poniesioną szkodę (zob. P. Cioch, *Istota roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu niesłusznego skazania*, „Rejent” nr 11/2004,

s. 27). Zadośćuczynienie stanowi rekompensatę za sam fakt pozbawienia wolności. Na poziomie orzekania w konkretnej sprawie sytuacja finansowa państwa nie może być przyczyną obniżenia wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności. Trybunał podziela stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 3 kwietnia 1996 r., sygn. akt II KRN 174/95, gdzie stwierdził on, że:

„Praktyczna niemożność precyzyjnego wyliczenia cierpień i krzywd spowodowana czynami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 23 lutego 1991 r., nie wyklucza wprawdzie powszechnie przyjętych zasad zakreślających granice subiektywnego odczucia krzywdy przez wnioskodawcę, tym niemniej nie może przerodzić się w dowolność ustalenia kwot zadośćuczynienia, które mają charakter jedynie symboliczny i stoją w jaskrawej sprzeczności do wagi doznanych krzywd i cierpień. Tego rodzaju tendencja jest sprzeczna z założeniami cytowanej ustawy, która przewiduje możliwość dochodzenia roszczeń, a nie ich symbolicznego odpowiednika”.

**4.2.2.7.** Konkludując, Trybunał stwierdza, 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. Konstatacja ta nie wyklucza jednak zupełnie ustalenia przez ustawodawcę wysokości odszkodowania za szkodę materialną i niematerialną przewidzianego w art. 41 ust. 5 Konstytucji – po spełnieniu szczególnie starannie wyważonych warunków proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzenie ograniczeń przez wyłączenie lub ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę niematerialną podlega jednak – 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. Na gruncie ustawy lutowej kompetencję do zasądzania 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.

**4.2.2.8.** Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednocześnie, że pojęciom „prawo do odszkodowania” (art. 41 ust. 5 Konstytucji) i „prawo do wynagrodzenia szkody” (art. 77 ust. 1 Konstytucji) nie należy nadawać różnego znaczenia. W związku z tym możliwe jest w pełni odnoszenie ustalonego w orzecznictwie Trybunału rozumienia art. 77

ust. 1 Konstytucji i możliwości korzystania na tym tle z odwołania się do pojęć zastanych – do sytuacji odszkodowania za pozbawienie wolności. Dotyczy to zwłaszcza sposobu rozumienia bezprawności działania państwa oraz ustalania szkody i związku przyczynowego (por. m.in. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, pkt IV 3., a także w sprawie o sygn. K 20/02, pkt III 4. i 5.). Uzasadnia to postrzeganie tego przepisu w niniejszej sprawie jako związkowego w stosunku do art. 41 ust. 5 Konstytucji.

**4.2.2.9.** Trybunał stwierdza, że adekwatnymi wzorcami kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest po pierwsze, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a po drugie, art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### **4.2.3. Kwestia innych powołanych wzorców konstytucyjnych.**

**4.2.3.1.** Trybunał stoi na stanowisku, że adekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie jest natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji. Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie może być badany z punktu widzenia wyłączenia sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. Ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia do łącznej kwoty 25 000 zł nie dotyczy prawa do sądu ani nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Kwestionowana regulacja nie wyłącza w formalnoprawnym wymiarze dochodzenia przed sądem prawa do pełnego odszkodowania

**4.2.3.2.** Adekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie jest także wskazany przez pytające sądy art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te wprowadzają bowiem do Konstytucji ogólną zasadę wolności (rozumianą przede wszystkim jako wolność decydowania o własnym postępowaniu). Trybunał stoi na stanowisku, że art. 31 ust. 1 Konstytucji jest dopełnieniem przepisów określających poszczególne wolności konstytucyjne (zob. wyroki TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, pkt III 2. oraz z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29, pkt III 5.). Rację ma Prokurator Generalny, gdy wskazuje w swoim stanowisku, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego z zasadą wolności człowieka, rozumianą jako wolność decydowania o własnym postępowaniu, która skonkretyzowana i rozwinięta jest w odrębnych postanowieniach Konstytucji, podstawę kontroli powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. Zdaniem Trybunału, w takich sytuacjach (a więc tak jak w niniejszej sprawie) nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady wolności człowieka, wyrażonej w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

### **4.3. Wzorce kontroli art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, dodanego nowelą z 2007 r.**

#### **4.3.1. Art. 41 ust. 5 Konstytucji.**

Trybunał zauważa – ze względu na treść uzasadnienia wniosku – że pytające sądy kwestionują zgodność art. 8 ust. 1d ustawy lutowej z art. 41 ust. 5 Konstytucji (por. odpowiednio punkt 4.1. i 4.2.2. uzasadnienia niniejszego wyroku).

Trybunał stwierdza, że art. 41 ust. 5 Konstytucji jest w istocie adekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Art. 8 ust. 1d ustawy lutowej wyklucza bowiem – w pewnym zakresie – możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za każde niezgodne z prawem pozbawienie wolności. Zawarte bowiem w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej ograniczenie uniemożliwia uzyskanie odszkodowania na podstawie więcej niż jednego tytułu, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej, tj.:

- 1) orzeczenie, wobec którego stwierdzono nieważność na podstawie ustawy lutowej;
- 2) decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem stanu wojennego;
- 3) zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie osób, 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 kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie oraz
- 4) pozbawienie życia albo wolności przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania (por. pkt III 3.3. uzasadnienia).

Prowadzenie postępowania na podstawie jednego ze wskazanych tytułów przekłada się na zamknięcie możliwości dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia w wypadku postępowań opartych na innym tytule.

Trybunał stwierdza, że każde z postępowań, które może być oparte na jednym z wymienionych tytułów, traktować należy jako konstytucyjnie autonomiczną sprawę sądową w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Wymaga on, aby urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmowało wszystkie przypadki, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Autonomiczny charakter każdej ze spraw prowadzonych na podstawie jednego z tytułów wymienionych w ustawie wynika z tego, że dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia dotyczyć

będzie innego zdarzenia (innego pozbawienia wolności) i innej wyrządzonej na skutek tego zdarzenia szkody lub krzywdy.

Dlatego z punktu widzenia art. 41 ust. 5 Konstytucji analizy wymaga przypadek zasądzenia odszkodowania za szkodę materialną lub niematerialną za bezprawne pozbawienie wolności na podstawie jednego tytułu zamykającego poszkodowanemu możliwość dochodzenia przed sądem odszkodowania, opierających się na innych tytułach – zatem gdy wszczęcie postępowania na podstawie kolejnego tytułu (w stosunku do tego, wskutek którego który sąd przyznał już odszkodowanie za szkodę materialną lub niematerialną za bezprawne pozbawienie wolności) zakończy się z mocy prawa oddaleniem wniosku przez sąd.

#### **4.3.2. Kwestia innych powołanych wzorców konstytucyjnych.**

Trybunał przyjmuje – odmiennie niż pytające sądy – że nie są adekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 1d ustawy lutowej art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji. Jak wskazał bowiem Trybunał w punkcie III 3.3. uzasadnienia, ograniczenie zawarte w art. 8 ust. 1d ustawy lutowej (inaczej niż w wypadku tego zawartego w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej) znajduje również zastosowanie do represjonowania działania na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przed 31 grudnia 1956 r.

Adekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 1d nie jest także art. 77 ust. 1 Konstytucji. Chronionym bowiem konstytucyjnie prawem, którego dostępność ochrony na drodze sądowej podlega kontroli Trybunału, jest prawo do odszkodowania za pozbawienie wolności, określone w art. 41 ust. 5 Konstytucji.

Z powodów wskazanych przy analizie wzorców kontroli art. 8 ust. 1a ustawy lutowej adekwatnymi wzorcami kontroli art. 8 ust. 1d ustawy lutowej nie jest także art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Adekwatnym wzorcem kontroli wobec art. 8 ust. 1d ustawy lutowej nie jest ponadto art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powoływanie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest możliwe, gdy kontrolowana jest konstytucyjność zamknięcia (nie zaś ograniczenia) daną regulacją drogi sądowej (por. L. Garlicki, Uwaga 27 do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, s. 30-31).

Trybunał stwierdza ponadto, że zbędne jest – ze względu na uznanie za adekwatny wzorzec kontroli art. 41 ust. 5 – orzekanie o zgodności art. 8 ust. 1d ustawy lutowej z art. 77 ust. 2 Konstytucji.



**5. Kwestia zgodności z Konstytucją art. 8 ust. 1a ustawy lutowej, dodany nowelą z 2007 r.**

**5.1. Kwestia zgodności art. 8 ust. 1a ustawy lutowej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.**

Z dotychczasowych ustaleń Trybunału wynika, że odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, są innymi prawami majątkowymi. Na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji powinny one podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej, co oznacza, że ochrona ta nie może być co do zasady różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa.

**5.1.1.** Trybunał stwierdza zatem, że zaskarżony art. 8 ust. 1a ustawy lutowej widziany łącznie z art. 8 ust. 1b tej ustawy różnicuje prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia w zależności od tego, czy osoba ubiegająca się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie była represjonowana przed czy po 31 grudnia 1956 r. W wypadku, gdy represje miały miejsce po 31 grudnia 1956 r., zastosowanie znajduje ograniczenie zawarte w kwestionowanym art. 8 ust. 1a ustawy lutowej – odszkodowanie i zadośćuczynienie nie może przekroczyć 25 000 zł. Zróżnicowanie to dotyczy podmiotów mających wspólną cechę istotną – osób, które były represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i które zostały w związku z tą działalnością pozbawione wolności.

**5.1.2.** 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 Konstytucji. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii należy zbadać – zgodnie z wymogami art. 32 Konstytucji – czy: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

**5.1.3.** Przechodząc do analizy spełnienia przez art. 8 ust. 1a analizowanego łącznie z art. 8 ust. 1b ustawy lutowej pierwszej przesłanki dopuszczalności wprowadzenia zróżnicowania, Trybunał nie znajduje kryterium, które pozostawałoby w racjonalnym związku z celem i treścią tej ustawy. Projekt nowelizacji ustawy lutowej wskazuje, że jej celem było rozszerzenie możliwości wzruszania orzeczeń wydanych wobec osób

represjonowanych po 31 grudnia 1956 r. i wprowadzenie szczególnej wobec art. 552 k.p.k. podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę powstałą na skutek pozbawienia wolności na podstawie takich orzeczeń, a także wprowadzenie podstawy prawnej do żądania odszkodowań za szkody wyrządzone decyzjami o internowaniu wydanymi na podstawie art. 43 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.). Ustawodawca w 2007 r. nie musiał uchylać nowelizacji ustawy lutowej. Jeżeli jednak tak się stało, a uzasadnieniem rozszerzenia czasowego stosowania ustawy lutowej były względy sprawiedliwości społecznej, to powinien on zadbać, żeby wprowadzone do ustawy przepisy zapewniały faktyczną możliwość realizacji celu ustawy.

**5.1.4.** Przechodząc do drugiej z przesłanek dopuszczalności zróżnicowania traktowania podmiotów podobnych, to interesem, któremu kontrolowane w sprawie zróżnicowanie ma służyć, było kierowanie się przez ustawodawcę potrzebą ochrony równowagi budżetowej. Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy lutowej. Trybunał zauważa jednak w związku z tym, że ustawodawca nie zachował odpowiednich proporcji do wagi interesu, który został naruszony na skutek wprowadzonego ograniczenia. W efekcie bowiem, powołując się na równowagę budżetową, ustawodawca ograniczył prawo dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności przez państwo (por. uwagi zawarte w punkcie 5.2. uzasadnienia).

Podkreślić należy, że ustawodawca nie uzasadnił – pomimo wskazania w projekcie przyczyn czasowego rozszerzenia zastosowania ustawy lutowej – dlaczego wprowadzenie ograniczenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia (ze względu na konieczność zachowania równowagi budżetowej) dotyczy tylko osób represjonowanych po 31 grudnia 1956 r.

**5.1.4.1.** Odszkodowanie za szkodę materialną lub niematerialną z tytułu bezprawnego pozbawienia wolności powinno mieć bowiem zawsze charakter zindywidualizowany – jest rolą sądu, a nie ustawodawcy, określenie jego wysokości w zależności od wielkości poniesionej szkody. Sądy mają wystarczające instrumenty, aby dokonać takiej oceny. Nie można wykluczyć, że gdyby nie wprowadzone w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej ograniczenie, to sądy, prawdopodobnie wyjątkowo, w konkretnych sprawach byłyby gotowe uznać, że szkoda poniesiona przez osoby represjonowane po 31 grudnia 1956 r. była większa niż ta poniesiona przez osoby represjonowane przed tą datą.

**5.1.4.2.** Trybunał dostrzega, że represje stosowane w okresie stalinowskim były z reguły dotkliwsze dla osób działających na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Okoliczność ta nie ma jednak przesądzającego znaczenia.

**5.1.4.3.** Ustawodawca nie przedstawił wiarygodnego ekonomicznego uzasadnienia wprowadzonego ograniczenia. Gdyby dokonał on dokładniejszej oceny ekonomicznej skutków nowelizacji ustawy lutowej (por. pkt 5.2. uzasadnienia), to dostrzegłby, że średnia wysokość odszkodowań i zadośćuczynień zasądzonych na gruncie ustawy lutowej przed nowelizacją rzadko przekraczała w poszczególnych latach 25 000 zł. Racjonalny ustawodawca mógłby zaś oczekiwać, że średnia wysokość zasądzanych odszkodowań i zadośćuczynień wobec osób represjonowanych po 31 grudnia 1956 r. nie powinna być wyższa; i tak w rzeczywistości orzekają sądy.

**5.1.5.** Trybunał nie dostrzega w rozstrzyganej sprawie związku między kryterium różnicowania a innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Konkludując, Trybunał nie znajduje usprawiedliwienia dla wprowadzenia do ustawy lutowej sztywnego i generalnego kryterium czasowego różnicowania – daty 31 grudnia 1956 r. przy braku uzasadnienia wprowadzenia takiego kryterium.

**5.1.6.** Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że wprowadzone różnicowanie traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji – 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.

**5.1.7.** Ponadto Trybunał stwierdza, że arbitralne różnicowanie sytuacji prawnej osób represjonowanych w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego na podstawie sztywnego kryterium czasowego – w zależności od tego czy represje miały miejsce przed, czy po 31 grudnia 1956 r. – jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Takie różnicowanie – jako naruszające zasadę równości – jest niesprawiedliwe i nieuzasadnione.

## **5.2. Kwestia zgodności 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 podkreślił w punkcie 4.2.2.5. uzasadnienia, że wolność osobista człowieka jest dobrem szczególnie chronionym na gruncie Konstytucji. Trybunał uznał

zarazem, że wskazanie w art. 41 ust. 5 Konstytucji na odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za pozbawienie wolności świadczy o znaczeniu zasady odpowiedzialności państwa w tego rodzaju sytuacji.

**5.2.1.** Artykuł 8 ust. 1a ustawy lutowej wprowadza ustawowe ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Trybunał uznaje, że wprowadzenie ograniczenia tego prawa jest na gruncie art. 41 ust. 5 Konstytucji dopuszczalne. Ograniczenie to podlega jednak, ze względu na charakter chronionego dobra (wolności osobistej), szczególnie restrykcyjnej kontroli. Ustawodawca powinien – z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji – 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. Jest ona niewątpliwie wartością chronioną konstytucyjnie – od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (zob. wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71, pkt III 1.). Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie, że pomimo iż państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie może ignorować faktu, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (tamże).

**5.2.2.** Trybunał rozważył, czy – ze względu na konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa – ograniczenie prawa do (pełnego) odszkodowania, zawarte w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej nie prowadzi do nadmiernej ingerencji w to prawo. Trybunał zbadał zatem, czy w rozstrzyganej sprawie spełnione są wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym celu konieczne jest – w świetle ukształtowanego orzecznictwa Trybunału – odpowiedzenie na trzy pytania: 1) czy regulacja art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności); 2) czy regulacja art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy efekty wprowadzenia regulacji art. 8 ust. 1a ustawy lutowej pozostają w proporcji do ciężarów (kryterium proporcjonalności *sensu stricto*).

**5.2.3.** Odpowiedź na pierwsze pytanie jest pozytywna. Wprowadzenie bowiem w ustawie maksymalnej wysokości odszkodowania za szkodę materialną i niematerialną za bezprawne pozbawienie wolności, która ma być wypłacona z budżetu państwa, służy zachowaniu równowagi budżetowej.

**5.2.4.** Spełnione jest także kryterium konieczności. Ochrona interesu publicznego – który w niniejszej sprawie utożsamiony może być z koniecznością zachowania równowagi budżetowej państwa – czynić może koniecznym wprowadzanie tego typu ograniczenia, jak ten zawarty w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej. Przy uchwalaniu bowiem przepisów ustawodawca ma obowiązek zważyć, jakie skutki mogą one wyrzucić dla budżetu. Nawet bowiem jeżeli nowo uchwalany przepis sam w sobie nie stanowi zagrożenia dla budżetu, to może wyrzucić taki skutek w połączeniu z innymi uchwalanymi lub obowiązującymi przepisami.

**5.2.5.** Przechodząc do trzeciego kryterium – proporcjonalności *sensu stricto* – Trybunał podkreśla jeszcze raz w tej sprawie, że ustawowe ograniczenie prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności musi znajdować szczególnie mocne uzasadnienie. Ze względu na wartość chronionego dobra na gruncie art. 41 Konstytucji – wolność osobistą – Trybunał stwierdza, że konieczność zachowania równowagi budżetowej nie może być źródłem sztywnego, kwotowego ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na poziomie ustawy za bezprawne pozbawienie wolności. Kwestie ustalenia wysokości odszkodowania powinny być – co do zasady – w tego rodzaju sytuacjach pozostawione miarkowaniu sędziowskiemu.

**5.2.5.1.** Ustawodawca nie uzasadnił prawidłowo konieczności wprowadzenia ograniczenia. Przedstawione zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa miało bowiem charakter hipotetyczny. Projektodawcy nowelizacji ustawy lutowej nie uzasadnili w ogóle, dlaczego takie zagrożenie występuje. Ograniczyli się jedynie do wyliczenia możliwych skutków finansowych – przy wprowadzeniu ograniczenia – na ponad 700 mln zł. W ocenie projektodawców, kwota ta jest równa odszkodowaniu jakie mogłoby uzyskać 30 000 osób skazanych i 9732 osób internowanych (tj. wszystkich formalnie uprawnionych) przy założeniu zasądzenia na rzecz każdego z nich maksymalnej kwoty 25 000 zł. Autorzy projektu nie wskazali jednak nawet przybliżonego wyliczenia maksymalnej sumy odszkodowań, które mogłyby być zasądzone, gdyby ograniczenia zawartego w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej w ogóle nie było. Nie wzięli w szczególności pod uwagę praktyki stosowania ustawy lutowej przed jej nowelizacją – średniej wysokości zasądzonych kwot (wahała się ona w okresie 2002-2007 między 23 000 a 27 000 zł) oraz faktu, że tylko część uprawnionych decydowała się na występowanie z wnioskami o odszkodowanie.

**5.2.5.2.** Z danych przedstawionych Trybunałowi przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 17 września 2010 r., DO-II-076-019/2010

oraz Ministra Sprawiedliwości z 4 listopada 2010 r., DL-P-V-4201-139/10/3, wynika, zdaniem Trybunału, że nowelizacja ustawy lutowej nie stanowiła zagrożenia dla równowagi budżetowej państwa. Co prawda w 2008 r. (a więc po wejściu w życie nowelizacji) widać wyraźnie wzrost wysokości łącznej sumy zasądzonych odszkodowań (z 9 341 712 zł w 2007 r. do 26 398 207 zł w 2008 r.), ale jest to związane ze wzrostem liczby wnioskujących (z 391 w 2007 do 7428 w 2008 r.). Spada równocześnie średnia wysokość zasądzanych odszkodowań (z 27 476 zł w 2007 r. do 15 537 zł w 2008 r.). Trudno ocenić, czy spadek ten jest związany z wprowadzeniem maksymalnej kwoty odszkodowania określonej w art. 8 ust. 1a ustawy lutowej czy z faktem, że sądy uznawały w wielu przypadkach, iż szkoda i krzywda poniesiona przez osoby represjonowane po 31 grudnia 1956 r. (a więc głównie w latach 70. i 80.) jest niższa niż w wypadku osób represjonowanych przed 31 grudnia 1956 r. Niewątpliwie jednak do skorzystania z możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie znowelizowanej ustawy lutowej zdecydowała się tylko część z uprawnionych osób – w 2008 r. wnioski na wprowadzonych w nowelizacji ustawy lutowej nowych podstawach złożyło 5379 osób, w 2009 – 1784, a w 2010 r. 455 osób (dane za 2010 r. dotyczą ogólnej sumy wniosków – na podstawach sprzed i po nowelizacji ustawy lutowej).

W sumie więc wnioski o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie wprowadzonych w nowelizacji ustawy lutowej nowych podstawach złożyło ok. 7600 osób. Liczba ta ciągle spada. Trudno więc spodziewać się, że wnioski zostaną złożone przez wszystkich, którzy byli do tego uprawnieni w momencie uchwalania nowelizacji ustawy lutowej (jak wskazywali projektodawcy, były to 39 732 osoby).

Rozważania te prowadzą do wniosku, że ustawa lutowa, nawet gdyby nie zawierała ograniczenia wskazanego w art. 8 ust. 1a, nie stanowiłaby – w świetle założeń projektu nowelizacji ustawy lutowej – zagrożenia dla budżetu państwa. Gdyby wnioski o odszkodowanie i zadośćuczynienie złożyła co druga z uprawnionych do tego osób (do połowy 2010 r. był to zaś tylko co piąty uprawniony), a sądy zasądzałyby kwoty porównywalne z tymi przed wejściem w życie nowelizacji ustawy lutowej (co nie wydaje się prawdopodobne, w 2007 r. było to 27 476 zł), maksymalna łączna wysokość zasądzonych odszkodowań – bez wprowadzania ograniczenia wyniosłaby ok. 545 mln zł, a nie, jak szacowali projektodawcy – z wprowadzonym ograniczeniem – 700 mln zł (ogólna suma odszkodowań i zadośćuczynień wypłaconych na podstawie ustawy lutowej w 2008 i 2009 r. to – w świetle danych przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości – ok. 70 mln zł).

**5.2.6.** Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 8 ust. 1a ustawy lutowej jest niezgodny z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prowadzi bowiem do konstytucyjnie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności – dobra szczególnie chronionego na gruncie Konstytucji.

**5.2.7.** Trybunał stwierdza, że niedopuszczalne jest ograniczanie 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. Jest rolą sądu, a nie ustawodawcy wyznaczenie – w okolicznościach konkretnej sprawy – wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności przez państwo. Trybunał stwierdza, że 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.

## **6. Kwestia zgodności art. 8 ust. 1d ustawy lutowej, dodanej nowelą z 2007 r. z art. 41 ust. 5 Konstytucji.**

Art. 8 ust. 1d ustawy lutowej przewiduje ograniczenie prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Nie chodzi tu przy tym – jak na gruncie art. 8 ust. 1a ustawy lutowej – o ograniczenie prawa do odszkodowania, polegające na ustawowym wskazaniu maksymalnej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia, ale w ogóle o jego wykluczenie, w sytuacji, gdy odszkodowanie lub zadośćuczynienie miałyby zostać przyznane na podstawie więcej niż jednego z tytułów, wymienionych w art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej (por. pkt 4.2.1. uzasadnienia).

**6.1.** Trybunał stwierdza, że art. 8 ust. 1d ustawy lutowej zamyka drogę sądową dla dochodzenia odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Każde z postępowań, które może być oparte na jednym z wymienionych w art. 8 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy lutowej tytułów, traktować należy jako konstytucyjnie autonomiczną sprawę sądową – dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia na podstawie każdego z tytułów dotyczy innego zdarzenia (innego pozbawienia wolności) i innej wyrządzonej na skutek tego zdarzenia szkody lub krzywdy. Trybunał stwierdza, że dla każdej z tego

rodzaju spraw powinna być dostępna droga sądowa i w konsekwencji możliwe zasądzenie odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności.

**6.2.** Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 8 ust. 1d jest niezgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji. Zamyka bowiem dla autonomicznych spraw możliwość dochodzenia od państwa odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności.

**6.3.** Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie uzasadnił zamknięcia drogi sądowej na gruncie art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Przepisu tego nie było w pierwotnym projekcie nowelizacji ustawy lutowej i został dodany na etapie prac sejmowych. Przy jego uchwalaniu ustawodawca kierował się analogicznie jak w wypadku art. 8 ust. 1a ustawy lutowej względami ochrony równowagi budżetowej państwa. Mając to na uwadze, Trybunał stwierdza, że nie jest to – w świetle zbadanych okoliczności – wartość uzasadniająca zamykanie drogi sądowej dla autonomicznych spraw odszkodowawczych w związku z bezprawnym pozbawieniem wolności. 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 był dopuścić możliwość uzyskania odszkodowania lub zadośćuczynienia na podstawie każdego z wymienionych w ustawie tytułów. Trybunał zauważa, że ustawodawca – mając na względzie konieczność ochrony budżetu państwa – nie musiał wprowadzać w ustawie 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.

## **7. Skutki wyroku.**

**7.1.** Wyrok w tej sprawie Trybunał wydał w ramach kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniami prawnymi sądów. Z tej przyczyny związek funkcjonalny, w ramach którego Trybunał kontrolował konstytucyjność, determinuje także skutki niniejszego orzeczenia co do zakresu jego oddziaływania. Pytające sądy będą mogły na skutek wyroku Trybunału rozstrzygnąć każdą z trzech spraw, która legła u podstaw pytań, skierowanych do Trybunału. Będą mogły w szczególności uznać – pod warunkiem, co oczywiste,



zasadności wniosków w rozstrzyganych sprawach – że należne wnioskodawcom odszkodowanie i zadośćuczynienie jest większe niż 25 000 zł. Będą mogły również zasądzić odszkodowanie i zadośćuczynienie zarówno w związku z decyzją o internowaniu (art. 8 ust. 1 ustawy lutowej), jak i z pozbawieniem wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania (art. 11 ust. 2 ustawy lutowej). Niniejszy wyrok pozwala zatem pytającym sądom rozstrzygnąć wątpliwość konstytucyjną, decydującą dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, zgodnie z jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym.

7.2. Na skutek wyroku Trybunału w niniejszej sprawie przepisami, które nie będą miały zastosowania, staną się art. 8 ust. 1b i art. 8 ust. 1c ustawy lutowej. Jest to konsekwencją 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. Z punktu widzenia spójności systemu prawnego wskazane jest, aby ustawodawca usunął je z obrotu prawnego.

7.3. Dla innych 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 – pod warunkiem, że przy rozstrzyganiu tych spraw zastosowanie znalazły art. 8 ust. 1a i art. 8 ust. 1d ustawy lutowej. Dotyczy to więc sytuacji: 1) w których żądania wniosków i poniesiona szkoda i krzywda przekraczały przewidziane w ustawie 25 000 zł; 2) gdy sąd nie przyznał odszkodowania lub zadośćuczynienia w oparciu o wcześniejsze jego uzyskanie na podstawie innego tytułu wymienionego w ustawie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



