

84/7/A/2012

WYROK

z dnia 26 lipca 2012 r.

Sygn. akt P 8/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 lipca 2012 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Okręgowego w Szczecinie, czy art. 8 ust. 2a 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 określa podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem jako „obecnie zamieszkujących na terytorium RP”, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 52 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- 2) Sądu Okręgowego w Warszawie, czy art. 8 ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie uprawnienia do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie osobom represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności, od zamieszkiwania obecnie bądź w chwili śmierci na obecnym terytorium Polski, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 8 ust. 2a 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, z 2009 r. Nr 14, poz. 74 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 277) w zakresie, w jakim nakazuje sądowi rozpoznającemu wniosek ocenić istnienie aktualnej więzi wnioskodawcy z Państwem Polskim przez spełnienie przesłanki

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 sierpnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 887.

zamieszkiwania wnioskodawcy obecnie w Polsce, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Szczecinie, na podstawie postanowienia z 13 stycznia 2011 r. (sygn. akt II Ko 48/10), postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 8 ust. 2a 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 określa podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem jako „obecnie zamieszkujących na terytorium RP”, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 52 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie postanowienia z 8 marca 2012 r., postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie uprawnienia do ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie osobom represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od 1 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności, od zamieszkiwania obecnie bądź w chwili śmierci na obecnym terytorium Polski, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2012 r., oba przedstawione pytania prawne, z uwagi na tożsamość sprawy, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

Pytanie prawne Sąd Okręgowy w Szczecinie sformułowano w toku rozpoznania sprawy E. B., który w grudniu 1999 r. wniósł o zasądzenie na jego rzecz kwoty 97 700 zł. tytułem odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności przez organy ścigania ZSRR w okresie od 4 maja 1945 r. do 8 maja 1958 r. oraz o zasądzenie na jego rzecz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w kwocie 293 100 zł. Wnioskodawca podał, że 4 maja 1945 r. został aresztowany i osądzony za przynależność do Armii Krajowej przez Trybunał Ludowy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, który wymierzył mu karę śmierci. Karę zamieniono następnie na 20 lat katorgi, którą wnioskodawca odbywał w sowieckich łagrach na Syberii. Do Polski wrócił jako repatriant w maju 1958 r. W 1972 r. wyjechał do Szwecji i od tego momentu zamieszkuje na stałe za granicą.

Wyrokiem z 18 listopada 2009 r. (sygn. akt III Ko 153/08) Sąd Okręgowy w Szczecinie oddalił wspomniany wniosek. Sąd uznał, że wnioskodawca nie mógł skutecznie domagać się odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, bowiem nie spełniał jednej z przesłanek przewidzianych w tym przepisie. W rezultacie przeprowadzonego postępowania dowodowego sąd stwierdził, że wnioskodawca nie jest osobą „mieszkającą obecnie w Polsce”. Zdaniem sądu, zarówno w momencie złożenia wniosku w 1999 r., w okresie trwania procesu, jak i w dniu wydania wyroku nie przebywał bowiem w kraju z zamiarem stałego pobytu.

Wyrokiem z 11 marca 2010 r. (sygn. akt II AKa 18/10) Sąd Apelacyjny w Szczecinie, rozpatrując sprawę na skutek wniesionej apelacji, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że wyklądania

językowa przesłanki umieszczonej w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej – „mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce” – nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów. Powinna przy tym odnosić się zarówno do faktu zamieszkiwania, jak i uwzględniać wykładnię użytego przez ustawodawcę terminu „obecnie”. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, rozpatrujący sprawę sąd pierwszej instancji analizując problem zamieszkiwania wnioskodawcy dokonał interpretacji tylko jednego z elementów normy warunkującej uzyskanie odszkodowania. Sąd wskazał przy tym na konieczność uwzględnienia przez sąd pierwszej instancji rezultatów wykładni systemowej i funkcjonalnej, a następnie – biorąc pod uwagę wszystkie argumenty – dokonania ponownie wnikliwej oceny jednego z warunków przewidzianych w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Sąd Okręgowy w Szczecinie rozpatrując ponownie sprawę o odszkodowanie i zadośćuczynienie postanowił skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie sformułowano w toku rozpoznania sprawy W. S., która wniosła o zasądzenie na jej rzecz kwoty 200 000 zł. z tytułu represjonowania jej przez radzieckie organy wymiaru sprawiedliwości za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. W toku rozpoznania przedłożonego wniosku sąd ustalił, że wnioskodawczyni należała do oddziału Armii Krajowej działającego na obecnym terytorium Białorusi, przed II wojną światową leżącym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Po 8 maja 1945 r. wnioskodawczyni kontynuowała walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, za co 7 maja 1951 r. została aresztowana przez władze radzieckie, a następnie skazana 22 sierpnia 1951 r. przez Trybunał Wojskowy Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego obwodu grodzieńskiego ZSRR na karę 25 lat pozbawienia wolności. Karę odbywała do 10 października 1955 r., kiedy to została zwolniona.

W toku rozpoznawania tej sprawy, sąd ustalił, że miejscem stałego zamieszkania wnioskodawczyni jest Białoruś. Jakkolwiek posiada ona zarówno obywatelstwo polskie, jak i białoruskie, jest również zameldowana na pobyt stały w Warszawie oraz dość często przebywa w Polsce, to jednak w świetle wyjaśnień złożonych przez wnioskodawczynię nie ulega wątpliwości, że jej miejscem zamieszkania, rozumianym jako centrum spraw osobistych i majątkowych jest Białoruś, gdzie posiada dom, pobiera emeryturę i leczy się. Mając powyższe na uwadze, sąd powziął wątpliwość, czy art. 8 ust. 2a ustawy lutowej – różnicując uprawnienia obywateli polskich w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu represjonowania przez wprowadzenie kryterium zamieszkania w Polsce – jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości. W związku z tym postanowił skierować do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne.

W uzasadnieniu przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych wskazywano, że art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, w zakresie w jakim umożliwia wystąpienie z wnioskiem o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę jedynie osobom „mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce”, jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości wobec prawa, zasadą swobodnego poruszania się oraz zasadą dopuszczalności drogi sądowej. Pytające sądy podkreślały, że uprawnienia przewidziane w ustawie lutowej mają charakter wyjątkowy, wiążą się bowiem z ponoszeniem finansowej odpowiedzialności za działalność organów innego państwa. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się objąć zakresem regulacji również osoby represjonowane przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości ZSRR, stąd też – na gruncie ustawy lutowej – powinien zapewnić wszystkim uprawnionym równą ochronę prawną bez konieczności spełnienia warunku zamieszkiwania na terytorium RP. W ramach obowiązującego porządku prawnego każdy ma prawo do swobodnego przemieszczania się, w tym także do zamieszkania w dowolnie wybranym przez siebie miejscu, co nie oznacza zerwania więzi z krajem ojczystym. W związku z tym

niedopuszczalne jest również ograniczanie przysługującego obywatelom polskim prawa do dochodzenia roszczeń przed sądami.

Na gruncie ustawy lutowej doszło do zrównania sytuacji prawnej trzech różnych grup podmiotów uprawnionych, a więc odpowiednio: osób, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia, osób internowanych w związku z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego oraz osób represjonowanych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości ZSRR. Wprowadzenie przesłanki zamieszkania w Polsce wyłącznie w odniesieniu do trzeciej kategorii uprawnionych podmiotów jest niekonstytucyjne i nie znajduje żadnego uzasadnienia. Oznacza także, że osoby, które prowadziły działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w czasie II Wojny Światowej oraz w okresie po jej zakończeniu, ale nie mieszkają obecnie w Polsce, pozbawione zostały praw przysługujących na podstawie ustawy lutowej osobom represjonowanym zamieszkującym w kraju.

Odpowiedź na pytanie prawne postawione Trybunałowi Konstytucyjnemu ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed pytającymi sądami. Kwestionowany art. 8 ust. 2a ustawy lutowej został sformułowany w sposób jasny z językowego punktu widzenia. Problem dotyczący wykładni terminu „obecnie” ma natomiast drugorzędne znaczenie, bowiem na tle okoliczności sprawy rozpatrywanej przez pytające sądy, wnioskodawcy nie zamieszkiwali na terytorium Polski zarówno w momencie składania wniosku o odszkodowanie, trwania procesu, jak i wydania wyroku. W ramach rozpatrywanej sprawy nie jest natomiast możliwe dokonywanie rozszerzającej wykładni przepisów ustawy lutowej określającej grono osób uprawnionych do występowania z wnioskami o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

2. Marszałek Sejmu w pismach z 10 czerwca 2011 r. oraz 10 maja 2012 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem do osób mieszkających obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wniósł także, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ramach przedstawionej analizy formalnoprawnej Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na niedopuszczalność przedstawionego pytania prawnego w zakresie kontroli kwestionowanego art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z art. 2 i art. 52 ust. 2 Konstytucji. Pytający sąd tylko w części dopełnił wymogu przewidzianego w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Ograniczył się bowiem – w odniesieniu do obu wskazanych wzorców kontroli – jedynie do lakonicznego zarysowania sugerowanej niekonstytucyjności, nie podając przy tym żadnych argumentów prawnych mogących potwierdzać stawiane w tym zakresie zarzuty.

Zdaniem Marszałka Sejmu ustawa lutowa w sposób odmienny reguluje sytuację podmiotów represjonowanych przez władze polskie (art. 8 ust. 1 ustawy lutowej) i przez władze ZSRR (art. 8 ust. 2a ustawy lutowej). Oznacza to, że podmioty określane jako wyróżniające się tą samą cechą wspólną, nie należą do jednej kategorii osób uprawnionych do wystąpienia o odszkodowanie i zadośćuczynienie na gruncie ustawy lutowej. Nie można zatem uznać, aby odmienne uregulowanie sytuacji prawnej obu grup podmiotów stało w sprzeczności z zasadą równości.

Marszałek Sejmu dopatrywał się natomiast naruszenia tej zasady w odniesieniu do osób represjonowanych przez władze ZSRR, którym ustawodawca przyznał uprawnienie odszkodowawcze. W tak wyodrębnionej grupie podmiotów podobnych doszło bowiem – zdaniem Marszałka Sejmu – do arbitralnego zróżnicowania prawa do świadczenia odszkodowawczego, wynikającego z zastosowania przez ustawodawcę przesłanki miejsca

zamieszkania w Polsce. Przesłanka ta nie jest adekwatna do celu art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, którym było symboliczne zadośćuczynienie za represje ze strony organów ZSRR, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. To fakt bycia ofiarą represji z racji walki o niepodległość, a nie posiadanie miejsca zamieszkania w Polsce, uzasadnia szczególny wyraz wdzięczności społeczeństwa polskiego, realizujący się w postaci rekompensaty. Zastosowanie kwestionowanego kryterium w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej prowadzi zatem do nierównego traktowania osób wykazujących się taką samą cechą relewantną (doznanie represji ze strony organów ZSRR z powodu prowadzenia działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego) w zależności od tego, czy mieszkają obecnie w Polsce, czy też nie.

Zdaniem Marszałka Sejmu ograniczenie możliwości dochodzenia świadczeń odszkodowawczych na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej osobom, które nie mają miejsca zamieszkania w Polsce nie znajduje uzasadnienia w celach tego świadczenia ani w wartościach konstytucyjnych. Nie może być też uzasadnione potrzebą ochrony równowagi budżetu lub finansów publicznych. Nie jest także związane z jednorazowym charakterem świadczenia. Marszałek Sejmu posłużył się przy tym argumentacją wskazującą, że obowiązywanie przesłanki domicylu, jako warunku ubiegania się o świadczenie odszkodowawcze, narażone jest także na zarzut niezgodności z prawem Unii Europejskiej, a przez to z zasadą przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji).

W końcowej części stanowiska Marszałek Sejmu przedstawił argumentację wskazującą na nieadekwatność art. 77 ust. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli kwestionowanego w pytaniu prawnym art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Zdaniem Marszałka między przepisem stanowiącym przedmiot kontroli a powołanym wzorcem nie występuje adekwatna relacja treściowa. Brak jest zatem wspólnej płaszczyzny porównawczej, umożliwiającej jednoznaczne stwierdzenie zgodności bądź niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją. Marszałek Sejmu stwierdził również, że kwestionowany art. 8 ust. 2a nie odnosi się do zakazu zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw.

3. W pismach z 20 maja 2011 r. oraz 22 maja 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w zakresie, w jakim określa podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem jako osoby „mieszkające obecnie w Polsce”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 52 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego kontroli Trybunału Konstytucyjnego w badanej sprawie powinno podlegać to, czy ograniczenie – w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej – kręgu osób uprawnionych do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy jedynie do osób zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi nieusprawiedliwione zróżnicowanie ochrony prawnej w porównaniu z sytuacją osób, które były represjonowane z tego samego powodu, ale obecnie nie zamieszkują na terytorium naszego kraju. Kwestionowany art. 8 ust. 2a ustawy lutowej różnicuje sytuację podmiotów mających wspólną cechę istotną, którą jest represjonowanie w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Zróżnicowanie to, aby było dopuszczalne, powinno pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, spełniać kryterium proporcjonalności dotyczącej wagi interesu ograniczanego w stosunku do wagi interesu, któremu ma służyć oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej miało służyć rozszerzeniu podmiotowego zakresu działania tej ustawy. Zastosowanie przez ustawodawcę ograniczenia możliwości dochodzenia roszczeń jedynie przez osoby mieszkające „obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce” nie jest zatem racjonalnie związane z treścią i celem tej nowelizacji. Prokurator Generalny wyraźnie stwierdził, że ustawodawca nie musiał modyfikować treści wspomnianej ustawy. Skoro jednak zdecydował się na jej nowelizację, powinien konsekwentnie zadbać, aby nowo dodany art. 8 ust. 2a ustawy lutowej zapewniał faktyczną możliwość realizacji celu ustawy nowelizującej. Wprowadzone w tym przepisie ograniczenie, uwzględniające kryterium miejsca zamieszkania, temu celowi – w znacznej mierze – zaprzecza. Prokurator Generalny nadmienił, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, nie jest zrównoważone istnieniem interesu prawnego, któremu miałyby ono służyć. Zróżnicowanie zastosowane w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie jest także uzasadnione istnieniem innych wartości, zasad, czy norm konstytucyjnych. Przesądza zatem o jego arbitralności. Pozostaje w sprzeczności zarówno z zasadą równości, jak również z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Argumentacja przedstawiona w stanowisku Prokuratora Generalnego odnosi się również do wskazywanej niezgodności art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z art. 52 ust. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny stwierdza, że gwarantowana każdemu swoboda opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do ujemnych konsekwencji w zakresie praw przysługujących jednostkom na terytorium Państwa Polskiego. W tym stanie rzeczy kwestionowany przepis ustawy lutowej, uzależniający możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od spełnienia warunku zamieszkiwania w Polsce, ogranicza wolność wyrażoną w art. 52 ust. 2 Konstytucji. Opuszczenie terytorium RP wiąże się bowiem – w kontekście kwestionowanego art. 8 ust. 2a ustawy lutowej – z utratą przez jednostkę prawa do kompensacji, mimo spełnienia pozostałych wymogów przewidzianych w ustawie. Ograniczenie to – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie spełnia wymogu proporcjonalności. Nie jest ono konieczne, biorąc pod uwagę, że obowiązujące obecnie kryteria wynikające z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej jednoznacznie wykluczają możliwość występowania z roszczeniami odszkodowawczymi przez znaczną grupę osób.

Prokurator Generalny stwierdził również, że art. 77 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Podmiotowe ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia wyłącznie przez osoby „mieszkające obecnie w Polsce” nie dotyczy prawa do sądu, ani nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

II

Na rozprawie 26 lipca 2012 r. przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Wniósł jednocześnie o umorzenie postępowania w tym zakresie, jaki w ramach kwestionowanej przesłanki wyrażonej w art. 8 ust. 2a 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) obejmuje słowa „bądź w chwili śmierci”. Ocena tej części przepisu ustawy lutowej nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której Sąd Okręgowy w Warszawie przedstawił pytanie prawne, a tym samym nie spełnia przesłanki funkcjonalnej określonej w art. 193 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność oraz granice rozpoznania merytorycznego pytań prawnych.

1.1. Warunkiem przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności w trybie art. 193 Konstytucji jest spełnienie trzech przesłanek. Trybunał stwierdza, że w badanej sprawie spełnione zostały przesłanki: podmiotowa i przedmiotowa. Osobnej analizie należy natomiast poddać spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

Przesłanka funkcjonalna wskazuje na konieczne powiązanie orzeczniczej wypowiedzi Trybunału ze stosowaniem prawa przez sąd w sprawie indywidualnej. Pytanie prawne musi pozostawać w adekwatnym związku z rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Trybunał Konstytucyjny niezmiennie wskazuje, że instytucja pytania prawnego opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który ma być zastosowany w sprawie toczącej się przed sądem, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Z punktu widzenia wymogów art. 193 Konstytucji wystarczające jest natomiast, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

1.2. Przesłanka funkcjonalna wyznacza konieczny związek między rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego a wydaniem wyroku w sprawie indywidualnej. Na gruncie badanej sprawy istnieje wspomniany związek w odniesieniu do pytania o dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2a 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) przesłanką domicylu jako jednym z warunków ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z represjami ze strony organów ścigania ZSRR za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat dopuszczalności wskazanej przesłanki zależy rozstrzygnięcie obu spraw toczących się przed pytającymi sądami (Sądem Okręgowym w Szczecinie i Sądem Okręgowym w Warszawie). Jeżeli Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność przesłanki zawartej w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, sądy rozpatrujące sprawy indywidualne będą mogły przyznać świadczenia wnioskodawcom, w przeciwnym razie mogą oddalić wnioski.

1.3. W obu sprawach rozpatrywanych przez pytające sądy nie ulega wątpliwości, że wnioskodawcy nie spełniają przesłanki zamieszkiwania obecnie w Polsce, rozumianej jako wymóg przebywania w określonej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. W jednym wypadku chodzi o osobę, która od lat 70-tych ub. wieku mieszka w Kanadzie, przy czym w czasie ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie przebywała czasowo w Polsce i miała tutaj meldunek. W drugim wypadku, chodzi o osobę mieszkającą na stałe na Białorusi, mającą meldunek w Warszawie i dość często przebywającą czasowo w Polsce.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, w perspektywie obu rozpatrywanych spraw, nie ma znaczenia, czy termin „obecnie” dotyczyć ma samego momentu wejścia w życie ustawy lutowej, chwili składania wniosku, czy chwili orzekania przez sąd. W żadnym z tych momentów wnioskodawcy nie mieszkali bowiem w Polsce. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w kontekście spraw rozpatrywanych przez pytające sądy wypowiedź

Trybunału Konstytucyjnego może dotyczyć wyłącznie tej części przesłanki wyrażonej w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, która odnosi się do wnioskodawcy występującego osobiście o wypłatę świadczenia przewidzianego w tej ustawie. Dla rozpatrzenia spraw zawisłych przed pytającymi sądami nie ma bowiem znaczenia ta część art. 8 ust. 2 ustawy lutowej, w której wymóg mieszkania w Polsce odnosi się do momentu śmierci wnioskodawcy.

Oznacza to – z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego – że w badanej sprawie Trybunał Konstytucyjny musi ograniczyć swoją wypowiedź wyłącznie do stwierdzenia, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest uzależnienie wypłaty odszkodowania od spełnienia przesłanki wyrażonej sformułowaniem: „mieszkający obecnie w Polsce”.

2. Geneza kwestionowanej regulacji.

2.1. Przepis zakwestionowany w obu pytaniach prawnych – to jest art. 8 ust. 2a – został wprowadzony do ustawy lutowej w ramach jej pierwszej nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 20 lutego 1993 r. zmieniającą ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 36, poz. 159). W toku prac sejmowych nad przedłożeniem senackim (druk sejmowy z dnia 28 lipca 1992 r. nr 416/I kadencja Sejmu) posłowie podjęli dyskusję nad propozycją zgłoszoną przez ówczesnego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Adama Strzembosza, który na jednym z posiedzeń komisji zwrócił uwagę na „pewną kategorię osób niewątpliwie pokrzywdzonych, a nie objętych ustawą z tego względu, że wyroki, którymi te osoby były represjonowane były wydane nie przez sądy polskie, lecz przez sądy czy też inne organy pozasądowe radzieckie” (Biuletyn nr 810/I kadencja Sejmu, s. 6). W ramach dalszych prac podkreślano, że uznanie możliwości rekompensaty krzywd wyrządzonych osobom represjonowanym przez organy ZSRR ma charakter wyjątkowy, wiąże się bowiem wypłatą świadczeń za działania podejmowane przez organy innego państwa.

2.2. Analiza prac ustawodawczych nad wspomnianym uprzednio przedłożeniem pozwala na sformułowanie kilku ogólniejszych spostrzeżeń.

Po pierwsze, intencją posłów nie było przejęcie odpowiedzialności przez Rzeczpospolitą wobec kogokolwiek za szkody wyrządzone przez organy państw obcych działające na terytorium Polski w okresie II Wojny Światowej.

Po drugie, od samego początku posłowie dostrzegali potrzebę wprowadzenia ograniczeń uprawnienia do żądania odszkodowań z tytułu represji ze strony organów radzieckich. Obawiano się, aby liczba wnioskodawców nie była zbyt duża, biorąc pod uwagę możliwość realizacji świadczeń z budżetu państwa. Posłowie nie chcieli również stwarzać wrażenia – rozszerzając krąg osób uprawnionych – że przejmują odpowiedzialność za działania organów ZSRR, zamykając drogę do dochodzenia roszczeń bezpośrednio od odpowiedzialnego państwa i jego następców prawnych.

Po trzecie, zgodnie z wypowiedziami prezentowanymi na posiedzeniach komisji sejmowych, propozycja ograniczenia uprawnienia do żądania odszkodowania tylko dla osób „mieszkających obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce” świadomie miała służyć wyłączeniu możliwości dochodzenia roszczeń przez „Polaków mieszkających dzisiaj za granicami Polski” (Biuletyn nr 894/I kadencja Sejmu, s.10), czy też „dzisiejszych obywateli np. Ukrainy, którzy wtedy byli Polakami” (tamże, s. 11).

Po czwarte, posłowie starali się uniknąć sytuacji otwarcia prawa do zgłaszania roszczeń przez wszystkich, którzy „w jakikolwiek sposób podejmowali działania, które mogłyby zmierzać do przywrócenia *status quo* czy przeciwdziałania władzom radzieckim” (Biuletyn Nr 946/I kadencja Sejmu, s. 5-6). Chodziło zatem o uzależnienie tworzonego

uprawnienia do odszkodowania od wykazania istnienia związku wnioskodawców z niepodległą Polską. Świadomie zatem zdecydowano się na wprowadzenie ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych. Alternatywnie rozpatrywano też – niezrealizowane ostatecznie – propozycje ograniczenia prawa do odszkodowań tylko dla „Polaków”, jako osób, które „poczuwały się do obywatelstwa polskiego w tamtym czasie” (tamże, s. 5), czy też „obywateli polskich” (tamże, s. 7).

Po piąte, niezależnie od ograniczeń podmiotowych posłowie byli też zgodni co do konieczności wprowadzenia ograniczeń związanych z terytorium, na którym dochodziło do represji. Wiązali je z obszarem, na którym działały organy ZSRR. Zagadnienie to wywoływało spore kontrowersje z uwagi na niejasność pojęcia tzw. „strefy przyfrontowej” i trudności z określeniem tego, w którym miejscu miały miejsce zdarzenia uprawniające do świadczeń.

2.3. Ustawa lutowa i kwestionowany przez pytające sądy art. 8 ust. 2a był dotychczas trzykrotnie nowelizowany. W perspektywie rozpatrywanej obecnie sprawy istotne znaczenie ma modyfikacja treści art. 8 ust. 2a ustawy lutowej dokonana w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 97, poz. 604). Wskazana nowelizacja doprowadziła bowiem do zmiany przesłanki terytorialnej dotyczącej działalności organów ZSRR. Zastosowana pierwotnie formuła: „działające na mocy porozumienia zawartego w dniu 26 lipca 1944 r. między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski” zastąpiona została wskazaniem terytorium, na którym ich działalność mogła być zaliczona jako uprawniające do dochodzenia odszkodowań z tytułu represji „na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r.”.

W toku prac ustawodawczych nad wskazaną nowelizacją podejmowano również niektóre wątki odnoszące się w sposób generalny do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Posłowie wyraźnie sygnalizowali w tym kontekście, że posługiwanie się datami wyznaczającymi okresy represji ze strony organów ZSRR, ma do pewnego stopnia charakter umowny (Biuletyn Nr 412/III kadencja Sejmu, wypowiedź T. Liszcz). Dostrzegano również, że poszerzenie zakresu stosowania ustawy będzie wiązało się ze skutkami finansowymi dla budżetu państwa (tamże, wypowiedź M. Sadowskiego i M. Dyducha). Na uwagę zasługuje fakt, że w toku prac sejmowych proponowano wprowadzenie do ustawy lutowej 3-letniego terminu ograniczającego w czasie możliwość występowania z wnioskami o odszkodowanie. Ostatecznie pomysł ten nie został zrealizowany. W drodze poprawek zgłoszonych przez Senat do ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm, zrezygnowano z wprowadzenia terminu dochodzenia roszczeń, co oznacza, że od 1998 r. możliwość składania wniosków o odszkodowanie i zadośćuczynienie za represje organów radzieckich nie jest ograniczona w czasie.

3. Art. 8 ust. 2a ustawy lutowej jako podstawa roszczeń odszkodowawczych.

3.1. Możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej wynika z faktu rozszerzenia zakresu stosowania tej ustawy w drodze jej pierwszej nowelizacji w 1993 r. Od chwili uchwalenia w 1991 r. ustawa lutowa przewidywała tylko jedną kategorię osób uprawnionych do odszkodowania za poniesioną

szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Kategoria ta obejmowała osoby, względem których stwierdzono nieważność orzeczenia wydanego przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, pod warunkiem, że czyn – określony w takim orzeczeniu – związany był z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ewentualnie orzeczenie było wydane z powodu takiej działalności. Nieważność może odnosić się również do orzeczeń wydanych za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Za nieważne mogą być uznane orzeczenia wydane w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r. (art. 8 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy lutowej).

Od 2007 r. zakres zastosowania ustawy lutowej obejmuje także osoby, względem których wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Także takim osobom przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania stosownej decyzji (art. 8 ust. 1 ustawy lutowej).

3.2. Nowelizacja ustawy lutowej w 1993 r. spowodowała poszerzenie zakresu podmiotowego tej ustawy polegające na dodaniu nowej kategorii osób uprawnionych do świadczeń odszkodowawczych. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia – określone w art. 8 ust. 1 tej ustawy – przysługują: „osobom, mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności (...)”. Zgodnie z art. 8 ust. 2b ustawy lutowej „przez działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, o której mowa w ust. 2a, w odniesieniu do osób represjonowanych na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnym terytorium Polski, należy rozumieć działalność w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r.”.

Przystępując do zwęższej analizy przytoczonych unormowań należy wskazać, co następuje.

Po pierwsze, z wnioskiem o odszkodowanie z tytułu represji ze strony organów ZSRR może wystąpić każda osoba niezależnie od tego, czy posiada polskie obywatelstwo. Ustawodawca stworzył więc podstawę prawną, która umożliwia dochodzenie roszczeń finansowych od Skarbu Państwa także przez cudzoziemców. Ponadto z wnioskiem o odszkodowanie i zadośćuczynienie mogą – w razie śmierci osoby represjonowanej – występować także: małżonek, dzieci i rodzice (art. 8 ust. 2a w związku z art. 8 ust. 1 zdanie drugie ustawy lutowej). Oznacza to, że świadczenie przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy nie jest przypisane wyłącznie do osoby podejmującej w przeszłości działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ale może być egzekwowane również przez członków najbliższej rodziny represjonowanego.

Po drugie, osoba występująca z wnioskiem musi wykazać, że była poddana represjom ze strony radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organów pozasądowych. Na tym etapie ustawodawca posłużył się jednak dwojakiemu rodzaju ograniczeniem – terytorialnym oraz czasowym. Ograniczenie terytorialne oznacza, że represje za które przysługuje odszkodowanie mogły dotyczyć tylko tych organów ZSRR, które działały na obecnym terytorium Polski bądź też na terytorium Polski w granicach wschodnich ustalonych w Traktacie Ryskim. Ograniczenie czasowe dotyczy natomiast okresu działalności tych organów. W odniesieniu do pierwszej grupy organów

(działających na obecnym terytorium Polski) jest to okres od 1 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1956 r. W odniesieniu do drugiej (na terytorium Polski w granicach wschodnich ustalonych w Traktacie Ryskim) – okres od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.

Po trzecie, osoba ubiegająca się o odszkodowanie musi wykazać, że represje jakie ją spotkały ze strony organów ZSRR były konsekwencją działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub też były prowadzone z powodu takiej działalności. Także w ramach tej przesłanki ustawodawca posłużył się ograniczeniem czasowym, powiązaniem ściśle ze wskazaniem terytorium, na którym prowadzone były represje. Jeżeli osoba była represjonowana na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, ale poza obecnym terytorium Rzeczypospolitej, wówczas jej działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego musiała przypadać w okresie od 17 września 1939 r. do 5 lutego 1946 r. Jeżeli natomiast osoba była represjonowana przez organy ZSRR, ale na obecnym terytorium Polski, wówczas wspomniana działalność niepodległościowa musiała przypadać na okres od 1 lipca 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.

Po czwarte, osoba występująca z wnioskiem musi spełnić, kwestionowaną w obu pytaniach prawnych, przesłankę domicylu. Uprawniona do odszkodowania jest bowiem jedynie ta osoba represjonowana, która zamieszkuje obecnie w Polsce, ewentualnie – w przypadku, kiedy z roszczeniem występuje małżonek, dzieci albo rodzice (art. 8 ust. 2a w związku z art. 8 ust. 1 zdanie drugie ustawy lutowej) – zamieszkiwała w Polsce w chwili śmierci.

3.3. Precyzyjne wskazanie warunków wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie z tytułu represji dokonywanych przez organy radzieckie może – na poziomie analizy językowej art. 8 ust. 2a i 2b ustawy lutowej – nastroczać pewne trudności. Trybunał Konstytucyjny, związany granicami pytań prawnych przedstawionych w badanej sprawie, nie wypowiada się w tym miejscu o zasadności i słuszności przyjęcia kryteriów warunkujących ubieganie się o odszkodowanie, jak również o samym sposobie normowania poszczególnych przesłanek przez ustawodawcę. Przedmiotem oceny Trybunału pozostaje jedynie kwestia dopuszczalności zastosowania przesłanki domicylu. Niezależnie od tego można skonstatować, że ubieganie się o odszkodowanie i zadośćuczynienie z tytułu represji prowadzonych przez organy ZSRR jest, na gruncie powołanych przepisów ustawy lutowej, uwarunkowane spełnieniem różnych – niekiedy nakładających się na siebie – przesłanek. Zostały one powiązane nie tylko z określonym przez ustawodawcę terytorium, ale także okresami, w ramach których prowadzona była działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz okresami działalności organów ZSRR, które dopuszczały się represji. Tak skonstruowany katalog przesłanek jest wyrazem określonego wyboru ustawodawcy, który decydując się na wprowadzenie podstawy prawnej dochodzenia odszkodowań za działalność organów innego państwa, posłużył się kryteriami mającymi nawiązywać do niektórych wydarzeń historycznych. W rezultacie katalog warunków skutecznego realizowania uprawnień odszkodowawczych jest w istocie rzeczy złożony, co może w pewnym stopniu utrudniać jego stosowanie.

3.4. Nawiązując do wskazanych powyżej przesłanek ustawowych ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej należy dokonać krótkiej charakterystyki świadczenia przewidzianego w tym przepisie. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że świadczenie to ma charakter jednorazowy. Nie może być ono – choćby z tego powodu – traktowane jako rodzaj stałego świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym. Po drugie, nie jest ono w żaden sposób uwarunkowane kondycją finansową wnioskodawcy. Sytuacja majątkowa osoby ubiegającej się o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, a więc zarówno samego represjonowanego, jak i – po jego śmierci – członków jego najbliższej

rodziny, nie ma żadnego wpływu na ocenę spełnienia przesłanek, od których uzależnione jest przyznanie tego świadczenia. Po trzecie, odszkodowanie wynikające z cytowanego przepisu ustawy lutowej nie zostało powiązane z wystąpieniem jakichkolwiek okoliczności faktycznych powodujących trudną sytuację materialną bądź życiową wnioskodawcy. Oznacza to, że zgodnie z pierwotną koncepcją ustawodawcy odszkodowanie to nie stanowi żadnej formy zabezpieczenia społecznego przysługującego osobom prowadzącym w przeszłości działalność niepodległościową. W tym sensie ma ono wyraźnie charakter nadzwyczajny w stosunku do obecnego modelu świadczeń zabezpieczających obywateli w przypadku zaistnienia ryzyk związanych m.in. z chorobą, inwalidztwem, różnego rodzaju wypadkami przy pracy, utratą pracy, czy starością. Odszkodowanie wynikające z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie może być traktowane jako rodzaj zasiłku. Wreszcie, jego przyznanie nie jest uzależnione od tego, czy wnioskodawca kiedykolwiek partycypował w finansowaniu polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

Jedynym warunkiem ubiegania się o uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej jest spełnienie wszystkich wskazanych uprzednio przesłanek ustawowych (zob. pkt 3.2. uzasadnienia). Należy podkreślić, że ubieganie się o odszkodowanie z tytułu represji dokonywanych przez organy ZSRR nie jest – o czym była już mowa – powiązane z kryterium obywatelstwa polskiego. Nie jest ono również ograniczone czasowo co oznacza, że wnioski na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej mogą być składane bezterminowo. Bezterminowy charakter świadczenia ma szczególne znaczenie w związku z przyznaniem prawa do jego żądania członkom najbliższej rodziny represjonowanego. Może bowiem prowadzić do sytuacji, w której finansowa odpowiedzialność Państwa Polskiego za represje dokonywane przez organy obcego państwa zostanie w praktyce rozciągnięta na trudny do oszacowania okres następujący wiele dziesiątek lat po wydarzeniach, w związku z którymi zgłaszane są roszczenia odszkodowawcze.

Przesłanka domicylu, sformułowana w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej stanowi jedyny warunek ubiegania się o odszkodowanie, który odnosi się w jakikolwiek sposób do istniejącego związku osoby uprawnionej z Polską. Można zatem stwierdzić – odwołując się do treści wszystkich analizowanych przesłanek – że przyjęta przez ustawodawcę koncepcja odszkodowania za represje ze strony organów radzieckich zasadza się na dwóch podstawowych założeniach. Uwzględnia zarówno działania podejmowane w przeszłości na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, jak również istniejący związek osoby ubiegającej się o odszkodowanie z Polską, wyrażony zamieszkiwaniem w Polsce. Ustawodawca zdecydował zatem, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa może dotyczyć wyłącznie tych osób podejmujących działania o charakterze niepodległościowym (w pewnym czasie i na określonym terytorium), które podlegały z tego powodu represjom ze strony organów ZSRR, a przy tym utrzymują związek z Rzeczpospolitą identyfikowany przez fakt zamieszkania w Polsce.

4. Konstytucyjny standard odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego, sformułowanego na gruncie obu pytań prawnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnego, należy poprzedzić krótką analizą istniejącego standardu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wskazany przepis nie stanowi co prawda wzorca kontroli badanych rozwiązań ustawodawczych. Jego przywołanie służy wskazaniu okoliczności, w których państwo ma obecnie – w świetle obowiązującej regulacji konstytucyjnej – ponosić odpowiedzialność za działania swoich organów. Pozwoli to dostrzec odpowiednio szeroką perspektywę oceny uprawnień odszkodowawczych przewidzianych przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Problematyka wykładni wskazanego przepisu i związane z tym określenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej stanowiły przedmiot licznych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, cz. IV, pkt 3 uzasadnienia; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, cz. III, pkt 2 uzasadnienia; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58, cz. III, pkt 5 uzasadnienia; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62, cz. II, pkt 4 uzasadnienia; 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55, cz. III, pkt 3.2. uzasadnienia). Były również wielokrotnie podejmowane w doktrynie prawa (por. m.in. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004; J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 503-521; M. Stębel, *Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica”, t. XLVII, Warszawa 2007, s. 277-294).

Odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 77 ust. 1 Konstytucji dotyczy działalności polskich organów władzy publicznej. Chodzi tu zarówno o „działanie”, jak i „zaniechanie” ze strony tych organów. Pojęcie władzy publicznej obejmuje natomiast wszystkie władze w sensie konstytucyjnym oraz inne instytucje – także niebędące podmiotami państwowymi lub samorządowymi – o ile wykonują powierzone im funkcje władzy publicznej. Nazwa „organ” władzy publicznej oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Wyjściową przesłanką odpowiedzialności, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest zaistnienie szkody, rozumianej jako uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny i opiera się wyłącznie na stwierdzonej bezprawności działania organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Za niezgodne z prawem uważa się każde działanie, które pozostaje w sprzeczności z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania, przy czym termin „prawo” rozumiany jest w sposób ścisły, odpowiadający konstytucyjnemu ujęciu źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Nie bez znaczenia jest również okoliczność związana z pojawieniem się art. 77 ust. 1 w polskim porządku konstytucyjnym. Przepis ten wszedł w życie wraz z obecnie obowiązującą Konstytucją. W chwili dokonywania represji, o jakich mowa na gruncie badanej sprawy, standard odpowiedzialności państwa za działalność własnych organów był znacznie niższy. Taki obniżony standard obowiązywał również w momencie wejścia w życie ustawy lutowej.

Konkludując poczynione dotychczas ustalenia można stwierdzić, że analizowany art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może w żadnym razie stanowić podstawy prawnej dla tego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, jaką przewidziano w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Oznacza to zatem, że prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za represje ze strony organów ZSRR należy obecnie postrzegać jako wyjście poza minimalny konstytucyjny standard odpowiedzialności Państwa Polskiego za działania jego organów. Uprawnienia odszkodowawcze wynikające z przywołanego przepisu ustawy lutowej stanowią zatem podstawę do uzyskiwania świadczeń, których istnienie nie jest wymagane w świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych.

5. Problem konstytucyjny.

Istota rozstrzygnięcia zarzutów formułowanych w pytaniach prawnych sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca mógł ograniczyć dopuszczalność dochodzenia odszkodowań z tytułu represji dokonywanych przez organy ZSRR posługując się przesłanką domicylu wyrażoną w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga oceny uwzględniającej dopuszczalność zastosowania wspomnianej przesłanki z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W tej drugiej perspektywie zasadnicza kwestia dotyczy tego, czy w odniesieniu do grupy osób represjonowanych w określonym miejscu i czasie przez organy ZSRR z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, można różnicować prawo do odszkodowania uzależniając je od tego, czy osoba represjonowana „mieszka obecnie w Polsce”.

6. Ocena zgodności art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z art. 2 Konstytucji.

6.1. Kwestionowana w obu pytaniach prawnych przesłanka „zamieszkiwania obecnie w Polsce” ma w zamyśle ustawodawcy służyć ograniczeniu grona potencjalnych uprawnionych do odszkodowań, biorąc pod uwagę szczególny i wyjątkowy charakter odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania organów ZSRR. Wspomniana przesłanka wpisuje się zatem w ogólniejszy kontekst wszystkich uwarunkowań ograniczających prawo do odszkodowania na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Celem ustawodawcy kształtującego treść tego przepisu było podmiotowe zawężenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej. Odpowiedzialność ta nie miała dotyczyć wszystkich osób przeciwstawiających się nowej sytuacji politycznej Polski i podejmujących działania na rzecz przywrócenia niepodległego państwa. W tym sensie decyzja o ograniczeniu grona potencjalnych uprawnionych stanowiła świadomy wybór ustawodawcy, który nie chciał stwarzać możliwości dochodzenia odszkodowań wszystkim obywatelom II RP zaangażowanym w walkę niepodległościową w czasie wojny, ani nawet za represje ze strony państw prowadzących działania wojenne na terytorium Polski.

6.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca mógł ukształtować grono osób uprawnionych do odszkodowań w sposób, jaki wynika z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, a więc uwzględniając zarówno zaangażowanie osób represjonowanych w walkę na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w czasie II Wojny Światowej i w okresie po jej zakończeniu, jak również fakt ich późniejszego związania z Polską, weryfikowany przy użyciu przesłanki domicylu. Takie rozstrzygnięcie w oczywisty sposób pozostawia poza zakresem podmiotowym ustawy pewną grupę osób podejmujących w przeszłości działania o charakterze niepodległościowym. Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak uprawniony w badanej sprawie do weryfikowania zasadności decyzji ustawodawcy w tym zakresie, a przy tym nie ma możliwości ewentualnego poszerzenia katalogu osób, którym należałoby przyznać prawo do odszkodowania. Dostrzegając istotne trudności związane z faktem stosowania art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w jego obecnym kształcie Trybunał Konstytucyjny nie może także, posługując się posiadanym instrumentarium orzecznym, ukształtować na nowo kryteriów dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z tego przepisu. Rola Trybunału sprowadza się wyłącznie do stwierdzenia, czy wyznaczenie grupy osób represjonowanych uprawnionych do odszkodowania przy użyciu przesłanki domicylu nie ma charakteru arbitralnego, a tym samym czy nie narusza konstytucyjnego standardu wynikającego z – powołanej jako wzorzec kontroli w badanej sprawie – zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

6.3. Odszkodowanie wynikające z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie ma charakteru ciągłego świadczenia przysługującego określonej grupie osób w związku z zaistnieniem jednego z ustawowo określonych ryzyk. Jest ono jednorazowym świadczeniem, uniezależnionym od oceny sytuacji majątkowej wnioskodawcy, wypłacanym po ponad 50 latach od dokonania represji przez organy obcego państwa. Świadczenie to nie stanowi w żadnym razie formy zabezpieczenia społecznego wnioskodawcy.

Wypłata świadczeń pieniężnych w związku z represjami dokonywanymi przez organy obcego państwa wykracza poza wymagania determinowane zasadą demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Przewyższa również wymagania ustanowione w art. 77 ust. 1 Konstytucji w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa Polskiego. W świetle zasad wyrażonych w obecnej Konstytucji istnienie podstawy prawnej do rekompensat od polskiego Skarbu Państwa za działania organów innego państwa zawsze oznacza zatem sytuację wyjątkową. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje wcześniej wyrażony pogląd, zgodnie z którym brak przyznania prawa do rekompensat osobom represjonowanym przez organy ZSRR nie byłby sprzeczny z porządkiem konstytucyjnym (zob. uchwała TK z 30 kwietnia 1996 r., sygn. W 18/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 15, cz. II, pkt 1 uzasadnienia; wyrok z 18 listopada 2003 r., sygn. P 6/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 94, cz. III, pkt 2 i 3 uzasadnienia).

Odpowiedzialność wynikająca z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie jest odpowiedzialnością odszkodowawczą w rozumieniu konstytucyjnym. Ma wyłącznie charakter *ex gratia*, stanowiąc formę moralnego zadośćuczynienia osobom represjonowanym przez organy ZSRR ze względu na działania podejmowane na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w czasie II Wojny Światowej i w okresie po jej zakończeniu. Może być przez to postrzegana w kontekście treści wynikających ze wstępu do Konstytucji, w którym wspomina się wyraźnie o wdzięczności „naszym przodkom (...) za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”. To istotne powiązanie, mogące stanowić uzasadnienie dla decyzji ustawodawcy o przyznaniu świadczeń pieniężnych w związku z działaniami organów radzieckich sprawujących w przeszłości faktyczne władztwo na terytorium Polski, nie wyklucza jednak posłużenia się określonymi ograniczeniami odpowiedzialności Skarbu Państwa w tym zakresie. Ustawodawca może zatem, w ramach odpowiedzialności mającej wyraźnie charakter nadzwyczajny, oczekiwać określonego stopnia zintegrowania z krajem tych osób, które prowadziły działalność niepodległościową na jego rzecz i w związku z tym ubiegają się obecnie o częściowe zadośćuczynienie pieniężne za negatywne konsekwencje takiej działalności, wynikające z represji podejmowanych przez organy obcego państwa. Należy w tym miejscu podkreślić, że określając kryteria przyznawania świadczeń odszkodowawczych ustawodawca nie nałożył na wnioskodawcę wymogu posiadania obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że kwestionowana przesłanka domicylu stanowi jedyny warunek, który w jakikolwiek sposób łączy osobę wnioskującą o przyznanie odszkodowania z podmiotem, w imieniu którego świadczenie to ma być wypłacone.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał już, że posłużenie się przez ustawodawcę ograniczeniem polegającym na uwzględnieniu – w kontekście zgłaszanych roszczeń – tylko takiej działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, która prowadzona była na obecnym terytorium Polski, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. cytowany wyrok TK o sygn. P 6/03). Podobnie też oceniono zróżnicowanie sytuacji prawnej osób represjonowanych, przy użyciu kryterium czasu prowadzenia przez te osoby działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ale poza obecnym terytorium Polski. Trybunał uznał, że takie ograniczenie jest racjonalne choć pozwala na wyłączenie wypłacania rekompensat osobom

represjonowanym przez władze ZSRR na terytorium tego państwa (zob. cytowany wyrok TK o sygn. P 6/03, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie widzi podstaw do odstąpienia od wskazanej linii orzeczniczej.

Oceniając dopuszczalność posłużenia się w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej kryterium związku osoby uprawnionej z Polską, należy uwzględnić również argument o charakterze finansowym. Skoro bowiem świadczenie dla represjonowanych ma być wypłacane z budżetu państwa, stąd ustawodawca obowiązany jest uwzględnić potrzebę zrównoważenia budżetu przy określaniu grona osób uprawnionych. Nie może zatem – kierując się wyłącznie sprawiedliwością dziejową i chęcią zadośćuczynienia moralnego określonej grupie osób – przyjmować rozwiązań, które mogłyby oznaczać, w obecnych warunkach, istotne obciążenie Skarbu Państwa. Wymaga to zatem przyjęcia pewnego kompromisu polegającego na zrównoważeniu szczytnych celów odszkodowawczych, opierających się na zasadzie słuszności, z troską i odpowiedzialnością za stan finansów publicznych.

6.4. Wdzięczność wszystkim osobom narażającym swoje życie w walce o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego w okresie gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” jest nie tylko naturalna, ale również społecznie oraz konstytucyjnie w pełni akceptowana. Nie wiąże się ona jednak z automatycznym nakazem tworzenia przez ustawodawcę jakichkolwiek rozwiązań prawnych przewidujących przysporzenia finansowe dla osób podejmujących działania o charakterze niepodległościowym. Ewentualne istnienie takich świadczeń można z pewnością odczytywać przez pryzmat zasady solidaryzmu społecznego w takim ujęciu, jakie dla pewnej grupy osób – weteranów walk, szczególnie inwalidów wojennych i kombatanów – pozostających obecnie w trudnej sytuacji materialnej, stanowić będzie przejaw dbałości ze strony społeczeństwa, które nie chce pozostawiać ich samymi sobie. W obecnym stanie prawnym obowiązuje kilka ustaw dotyczących tych zagadnień m.in.: ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648, ze zm.), ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400), czy ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395, ze zm.). Nawet w odniesieniu do tego rodzaju przysporzeń, mających charakter powtarzalny, dopuszczalne jest stosowanie przesłanek uzależniających prawo do konkretnych świadczeń od wykazania więzi z państwem osoby ubiegającej się o takie świadczenie (zob. punkt 34 i 35 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05, K. Tas-Hagen i R.A. Tas przeciwko Raadskamer WUBO van de Pensioen-en Uitkeringsraad; punkt 37 i 39 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06, Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie). W badanym przypadku odszkodowanie wynikające z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, z uwagi na charakter tego świadczenia, w ogóle nie wiąże się z realizacją zasady solidaryzmu społecznego w podanym rozumieniu. Kwestionowana przesłanka domicylu jest więc w tym przypadku jedynym przejawem faktycznego powiązania wnioskodawcy ze społeczeństwem, które takie wyjątkowe świadczenie finansuje, i państwem, które je wypłaca (por. pkt 34 cytowanego wcześniej wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie K. Tas-Hagen i R.A. Tas).

6.5. Konkludując poczynione ustalenia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wprowadzony w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej wymóg spełnienia przesłanki domicylu nie

ma charakteru arbitralnego. Istnieją bowiem powody uzasadniające posłużenie się przez ustawodawcę taką przesłanką. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego odszkodowania z tytułu represji dokonywanych przez organy obcego państwa ma charakter nadzwyczajny. Nie wiąże się z realizacją obowiązku ciążącego na ustawodawcy i można je oceniać jako szczególną formę wyrażenia wdzięczności osobom podejmującym w przeszłości działalność niepodległościową. Decydując się na wykreowanie świadczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej ustawodawca nie miał również obowiązku ukształtowania ich zakresu podmiotowego w taki sposób, który obejmowałby wszystkie osoby działające na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w czasie II Wojny Światowej oraz w okresie po jej zakończeniu i doświadczające represji z tego powodu. W tym stanie rzeczy dopuszczalne jest uzależnianie możliwości dochodzenia świadczeń wyrażnie przewyższających konstytucyjny standard odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa Polskiego od wykazania aktualnej więzi z Polską osoby domagającej się przyznania takiego świadczenia.

7. Ocena zgodności art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzut niezgodności art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) opierał się – w obu pytaniach prawnych – na stwierdzeniu, że przesłanka domicylu zawarta w tym przepisie w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację prawną osób ubiegających się o odszkodowanie przewidziane w ustawie lutowej.

Trybunał Konstytucyjny może dokonać oceny zakwestionowanych regulacji z punktu widzenia zasady równości tylko wówczas, kiedy stwierdzone zróżnicowanie sytuacji prawnej następuje w obrębie tej samej kategorii podmiotów, charakteryzujących się występowaniem określonej cechy relewantnej. Przenosząc to powszechnie znane stanowisko na grunt ustawy lutowej należy podkreślić, że ustawodawca przewidział w tym akcie prawnym trzy podstawy ubiegania się o odszkodowanie: 1) z tytułu nieważności orzeczenia wydanego przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, 2) z tytułu wydania decyzji o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego oraz 3) z tytułu represji dokonywanych przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe. Wyróżnienie przypadków aktualizujących możliwość ubiegania się o odszkodowanie nie dokonuje się według kryterium rodzaju działalności prowadzonej na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przez osoby uprawnione do świadczeń. Właściwym kryterium wyróżniającym trzy tytuły prawne świadczeń przewidzianych w ustawie lutowej jest bowiem źródło represji, jakim poddane zostały takie osoby. Źródłem tym może być – po pierwsze – działanie organów polskich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organów pozasądowych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1989 r. wydających orzeczenie bądź decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Po drugie – działanie organów ZSRR, dokonujących represji na określonym przez ustawodawcę terytorium Polski oraz w wyznaczonym przez niego czasie. Oznacza to zatem, że na gruncie ustawy lutowej wyróżnić możemy obecnie dwie odrębne od siebie grupy przypadków stanowiących podstawę ubiegania się o odszkodowanie. Grupy te, zgodnie z kryterium źródła represji, obejmują osoby uprawnione do odszkodowania ze względu na działania organów polskich oraz osoby, których żądanie w tym zakresie wiąże się z działalnością organów obcego państwa (ZSRR).

Badanie zakwestionowanego w pytaniach prawnych art. 8 ust. 2a ustawy lutowej z punktu widzenia zasady równości nie może polegać na porównywaniu sytuacji prawnej osób represjonowanych przez organy polskie i organy ZSRR. Osoby te stanowią bowiem dwie odrębne kategorie podmiotów, które nie charakteryzują się występowaniem tej samej

cechy relewantnej określającej źródło represji, jakim były poddawane. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny może zbadać dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę przesłanką domicylu, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim dotyczy osób represjonowanych przez organy ZSRR. Należy zaznaczyć, że tak postawiony zarzut nie został jednoznacznie wyrażony w pytaniach prawnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu, choć znalazł swoje odzwierciedlenie w stanowisku przedłożonym przez Marszałka Sejmu. Trybunał Konstytucyjny oceniając użyte przez ustawodawcę kryterium domicylu z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji – zob. pkt 6 uzasadnienia) uznał, że udzielenie odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność ograniczenia prawa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wyłącznie do osób, które „mieszkają obecnie w Polsce” wymaga przeprowadzenia analizy kwestionowanej przesłanki z punktu widzenia całej klasy osób represjonowanych przez organy ZSRR. Takie postawienie problemu pozwala ustalić, czy ustawodawca – działając zgodnie z wymaganiami określonymi zasadą równości – mógł zróżnicować prawo do odszkodowania osób represjonowanych przez organy obcego państwa, uzależniając je od spełnienia przez taką osobę przesłanki domicylu, zawartej w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Zarysowany tutaj problem konstytucyjny nawiązuje też wyraźnie do wcześniejszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, w których oceniano dopuszczalność zastosowania przez ustawodawcę innych przesłanek warunkujących dochodzenie odszkodowania z tytułu represji dokonywanych przez organy ZSRR (zob. cytowany uprzednio wyrok o sygn. P 6/03).

7.2. Świadczenie przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej dla osób represjonowanych przez organy ZSRR ma charakter nadzwyczajny. Wykracza bowiem poza wymagania determinowane zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej i przewyższa konstytucyjne wymagania w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa Polskiego (zob. pkt 6.3. uzasadnienia). Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia realizowane na podstawie wspomnianego przepisu ustawy lutowej nie może być zatem rozpatrywane w kontekście konstytucyjnego katalogu praw podmiotowych. W konsekwencji, badanie dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej osób ubiegających się o to odszkodowanie nie może być dokonywane z pełnym wykorzystaniem reguł ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ocena istniejącego zróżnicowania, a więc ewentualne potwierdzenie dopuszczalności uzyskiwania odszkodowań wyłącznie przez osoby represjonowane spełniające jednocześnie przesłankę domicylu, uzależniona jest od odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju ograniczenie jest racjonalne i czy nie jest ono nadmierne (zbyt intensywne) w tym znaczeniu, jakie wiązałoby się z faktycznym wykluczeniem możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby poddawane represjom.

7.3. Ocena racjonalności posłużenia się przesłanką domicylu w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej wiąże się ściśle z samym charakterem świadczeń przewidzianych przez ustawodawcę oraz stwierdzoną uprzednio dopuszczalnością ograniczania grona podmiotów uprawnionych potencjalnie do występowania o wypłatę odszkodowań.

W ramach prezentowanej wcześniej argumentacji dokonano szczegółowej analizy charakteru prawnego odszkodowań przewidzianych w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej (zob. pkt 3.4. oraz pkt 6.3. uzasadnienia). Nawiązując do poczynionych ustaleń należy podkreślić stosunkowo dużą swobodę ustawodawcy przy określaniu przesłanek przyznawania świadczeń, które wykraczają poza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w rozumieniu konstytucyjnym. Oczywiście swoboda ta nie oznacza przyzwolenia na całkowitą dowolność prawodawczą, a tym samym nie może uzasadniać wprowadzania rozwiązań nieracjonalnych z punktu widzenia celów

określanych przez ustawodawcę. W badanym przypadku ustawodawca nie miał obowiązku wprowadzenia odszkodowań z tytułu represji dokonywanych przez organy ZSRR, ani też przyznania takiego świadczenia wszystkim osobom, które takich represji doświadczyły. Mógł zatem ograniczyć grono potencjalnych uprawnionych, czego wyrazem jest zresztą zastosowanie licznych przesłanek warunkujących skuteczne domaganie się odszkodowania na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej (zob. pkt 3.2. uzasadnienia). Kwestionowana przez pytające sądy przesłanka domicylu jest racjonalnie powiązana z podstawowym celem ustawodawcy, jakim było ograniczenie grona potencjalnych uprawnionych do odszkodowań z tytułu represji dokonywanych przez organy ZSRR. Skoro świadczenia te przysługują wyłącznie pewnej grupie represjonowanych, mają charakter bezterminowy, nie są powiązane z warunkiem posiadania obywatelstwa, a przy tym finansowane są wyłącznie przez aktualnego podatnika, stąd też oczekiwanie, aby osoby uposażone legitymowały się pewnym związkiem z Polską należy uznać za racjonalne. Zrozumiałe i obiektywnie uzasadnione jest zastosowanie takiego ograniczenia w odniesieniu do analizowanych świadczeń odszkodowawczych, które wiązać się będzie z koniecznością wykazania przez wnioskodawcę określonej więzi z państwem przyznającym i finansującym takie nadzwyczajne przysporzenie. Kryterium zamieszkiwania, wyrażone w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, służy przy tym racjonalnemu dookreśleniu grupy podmiotów uprawnionych do odszkodowań, stając się przez to jednym z elementów składowych kształtujących zakres takich świadczeń.

Trybunał Konstytucyjny nie przesądza w tym miejscu, że spełnienie przesłanki domicylu stanowi jedyną i wyłączną drogę do wykazania aktualnego związku osoby represjonowanej z Polską. W wielu przypadkach istnienie takiej więzi może bowiem przejawiać się również w inny sposób. Trybunał uznaje jedynie, że fakt „mieszkania obecnie w Polsce” potwierdza, że osoba wnioskująca o wypłatę odszkodowania legitymuje się bieżącymi związkami z Polską. Żądanie wykazania takich związków jest przy tym zrozumiałe i racjonalne, biorąc pod uwagę zarówno nadzwyczajny charakter odszkodowania przyznawanego osobom represjonowanym przez organy ZSRR, jak również sposób finansowania takich odszkodowań przez aktualnego podatnika.

7.4. Zbadanie intensywności ograniczenia, polegającego na przyznaniu prawa do odszkodowań wyłącznie tym osobom represjonowanym przez organy ZSRR, które spełniają przesłankę domicylu, sprowadza się do pytania, czy kwestionowana przesłanka ma charakter na tyle restrykcyjny, że faktycznie wyłącza po stronie osób represjonowanych, wykazujących się określonym związkiem z Polską, możliwość ubiegania się o świadczenie na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza w tym kontekście, że ustawodawca kształtując treść wskazanego przepisu nie wykorzystał terminu „miejsce zamieszkania”, mającego swoje ugruntowane znaczenie w prawie cywilnym (por. art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Nie nawiązał także – na co zwracał uwagę Sąd Apelacyjny sądowi zadającemu pytanie – do ujęcia kodeksowego, posługując się zamiast niego terminem „mieszkający obecnie”. Nie dokonując tutaj pogłębionej analizy znaczeniowej obu terminów trudno jest jednoznacznie zakładać, aby istniejąca między nimi różnica treściowa miała być wyłącznie efektem braku precyzji ustawodawcy. Kształtując treść przesłanki domicylu w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej mógł on bowiem posłużyć się wyraźnym odesłaniem do treści art. 25 k.c., a jednak tego nie uczynił.

Przyznanie prawa do odszkodowania wyłącznie osobom represjonowanym „mieszkającym obecnie w Polsce” miało na celu ograniczenie kategorii osób uprawnionych jedynie do tych, które utrzymują faktyczny związek z Rzeczpospolitą.

Stwierdzenie takiego związku w przypadku konkretnego wnioskodawcy stanowić ma efekt każdorazowej oceny dokonywanej przez sąd badający sprawę. Rolą sądu jest więc zbadanie stopnia związania osoby ubiegającej się o odszkodowanie z Polską, a instrumentem służącym do oceny tego związania jest przesłanka domicylu wyrażona w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Sąd stwierdzić ma nie tylko, czy w odniesieniu do konkretnego wnioskodawcy można w ogóle mówić o występowaniu więzi z Polską, ale także, czy ta więź ma charakter aktualny, na co wskazuje sformułowanie „obecnie”. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przesądził kategorycznie zarówno tego, jak należy interpretować termin „mieszkający”, jak i nie wskazał jednego sposobu rozumienia terminu „obecnie”. Pozostawił sądom pewien margines swobody przy ocenie tego, czy dana osoba – w konkretnych warunkach sprawy zawisłej przed sądem – legitymuje się związkiem z Polską, który możemy zidentyfikować na gruncie wspomnianej przesłanki.

Sposób ujęcia kwestionowanej w pytaniach prawnych przesłanki domicylu, mającej na celu wykazanie aktualnego związku wnioskodawcy z Polską, umożliwia sądom dokonanie oceny, czy związek ten faktycznie istnieje w konkretnym przypadku osoby represjonowanej występującej o wypłatę odszkodowania. Posługując się formułą zawartą w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej ustawodawca pozostawił sądom pewien margines swobody przy stwierdzaniu istnienia więzi wnioskodawcy z Państwem Polskim. W tym stanie rzeczy ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowań w obrębie tej samej grupy osób represjonowanych przez organy ZSRR, polegające na posłużeniu się kryterium obecnego zamieszkiwania danej osoby w Polsce, nie ma charakteru nadmiernego. Nie przesądza bowiem jednoznacznie o pozbawieniu prawa do odszkodowań wszystkich represjonowanych, którzy nie mają w Polsce miejsca zamieszkania w tym znaczeniu, jakie wiąże się z utożsamianiem tego wymogu z treścią art. 25 k.c.

7.5. Konkludując ustalenia poczynione w tej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przesłanka domicylu, rozumiana jako obowiązek wykazania istnienia faktycznych i aktualnych więzi osoby ubiegającej się o odszkodowanie na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana przesłanka ma charakter racjonalny. Wymóg legitymowania się aktualnym związkiem z Polską jest uzasadniony zarówno przez szczególny charakter świadczenia przewidzianego przez ustawodawcę, jak również sposób finansowania tego świadczenia przez aktualnego podatnika. Ograniczenie to nie jest również nadmierne. Pozostawia sądowi badającemu wniosek pewną swobodę oceny, czy konkretny wnioskodawca legitymuje się aktualnymi związkami z Polską, możliwymi do zidentyfikowania przy użyciu kryterium domicylu, czy też nie.

8. Nieadekwatność art. 77 ust. 2 oraz art. 52 ust. 2 jako wzorców kontroli konstytucyjności art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Nieadekwatność art. 77 ust. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, wynika z braku związku treściowego między zakresem normowania kwestionowanego przepisu ustawy a gwarancjami wynikającymi z powołanego przepisu konstytucyjnego. Możliwość ubiegania się o odszkodowanie na warunkach przewidzianych w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej nie ogranicza w żadnej mierze obowiązku zapewnienia możliwości dochodzenia przez jednostkę naruszonych wolności lub praw na drodze sądowej. Świadczą o tym chociażby zawisłe sprawy sądowe, które stały się podstawą sformułowania pytań prawnych rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 52 ust. 2 Konstytucji, gwarantujący każdemu możliwość swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest

nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Brak jest treściowego związku między przywołanym przepisem Konstytucji, a kwestionowanym przepisem ustawy lutowej. Możliwość ubiegania się o jednorazowe odszkodowanie po spełnieniu przesłanki wynikającej z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, w rozumieniu przedstawionym w sentencji niniejszego wyroku, nie ogranicza w żadnym razie możliwości korzystania przez jednostkę z gwarancji przewidzianych w art. 52 ust. 2 Konstytucji. Badana przesłanka domicylu mogłaby podlegać ewentualnej ocenie Trybunału z punktu widzenia prawa do swobodnego przemieszczania się i prawa pobytu (*vide*: wyroki TSUE cytowane w pkt 6.4. uzasadnienia), co na gruncie konstytucyjnym wymagałoby powołania innego wzorca kontroli, w postaci art. 52 ust. 1 *in fine* Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.