



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 marca 2023 r.

1001-8.TK 130.2022

SK 82/22

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 03. 2023
Nr wg EZD .....	

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S. W. o zbadanie zgodności art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1693), „w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku”, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1693), „w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania orzeczenia.

### UZASADNIENIE

S. W. (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W. S. złożył w Sądzie Okręgowym w P. wniosek o odszkodowanie i zadośćuczynienie za szkody i krzywdy wynikające z represji za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w postaci: bezprawnego pobytu w okresie od 03.10.1980 r. do dnia 02.09.1981 r. w miejscu odosobnienia bez stanowiącego podstawę odosobnienia prawomocnego orzeczenia i w związku z

utrata wynagrodzenia za pracę we wskazanym okresie oraz w okresie od dnia 02.09.1981 r. do dnia 01.10.1981 r. i bezprawne powołanie do służby wojskowej w okresie od 03.10.1980 r. do dnia 02.09.1981 r., w związku z bezprawnym oddelegowaniem do pracy w S. w okresie od 15.10.1981 r. do dnia 25.05.1984 r. oraz w związku z rozłąką z rodziną wynikającą z konieczności wyemigrowania wnioskodawcy do Kanady w okresie od dnia 29.05.1984 r. do dnia 26.06.1985 r.

Sąd Okręgowy w P., działając na podstawie art. 8 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 8a i art. 11 ust. 1 i 2 *a contrario* ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (t. j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2099 ze zm.) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1693, dalej: ustawa lutowa], wniosek S. W. oddalił w całości.

Od tego wyroku Skarżący złożył apelację.

Sąd Apelacyjny w P. utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej S. W. podniósł, między innymi, że:

- „[w] świetle obowiązujących (...) przepisów prawa (...) przesłanką konieczną do uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia jest powołanie do czynnej służby wojskowej w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, przy czym pełnienie służby uprawniającej do uzyskania stosownych rekompensat uwarunkowane jest czasookresem pełnienia tej służby (...) [określonym - przyp. wł.] w sposób bardzo wąski - tj. dotyczy powołania do czynnej służby wojskowej w okresie, jedynie od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku (tj. okresu niespełna 4 miesięcy). W konsekwencji, wszystkie osoby, odbywające czynną służbę wojskową, zarówno przed, jak i po wskazanym okresie, nawet przekraczając próg w sposób nieznaczny, w jedną bądź w drugą stronę, mimo iż czynna służba wojskowa miałyby być związana z represjami ze względów politycznych, pozbawione zostały, na

gruncie ustawy prawa do rekompensaty w związku z poniesioną przez nie szkodą oraz krzywdą. Ustawodawca zatem, takim sformułowaniem przepisu, w sposób znaczący ograniczył krąg podmiotowy osób uprawnionych do dochodzenia roszczeń z tytułu powołania do czynnej służby wojskowej stanowiącej represje za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Analiza (...) wskazanej regulacji, pod kątem zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej może jednak, *a priori*, nasuwać wnioski, co do naruszenia obowiązujących w tym zakresie przepisów, w tym, między innymi treści art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji”;

- „[n]a gruncie przywołanych (...) [przepisów Konstytucji - przyp. wł.] i wynikających z nich zasad, ochroną konstytucyjną, objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Ochrona zapewniona tymże podmiotom winna zaś być przy tym równa dla każdego z tych podmiotów - w konsekwencji, tworzenie jakichkolwiek w zasadzie, przez ustawodawcę, praw majątkowych, winno łączyć się, czy uwzględniać zasady konstytucyjne, w tym, prawo do ochrony prawa majątkowego oraz równość tej ochrony”;

- „całkowicie bezzasadnym jest, w świetle regulacji i obowiązujących zasad konstytucyjnych, różnicowanie, jakkolwiek, na gruncie analizowanej ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku, tzw. ustawy lutowej - tu, w szczególności w kontekście uprawnień przysługujących podmiotom na gruncie przepisu art. 8a ust. 1 ustawy jak wyżej, a to poprzez tak znaczne ograniczenie kręgu osób uprawnionych do uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia w związku z poborem do czynnej służby wojskowej, z uwagi na podejmowanie działań niepodległościowych, a zatem z przyczyn *stricte* politycznych”;

- „[w] odniesieniu do analizowanego art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. należy postrzegać zasadę równości łącznie z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji”;



- „[p]owyższe rozróżnienie kręgu osób pełniących czynną służbę wojskową, na osoby pełniące tę służbę w okresie objętym przepisem, jak i dalej, pełniące służbę poza nim - z przyczyn politycznych, jawi się jako nieuzasadnione również i naruszające uprawnienia konstytucyjne, zwłaszcza w kontekście (...) art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (dalej: ustawy z dnia 20 marca 2015 r.) [tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1255 ze zm. - przyp. wł.], który **uznaje za osobę represjonowaną z powodów politycznych osobę, która w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. przez okres powyżej 30 dni pełniła zasadniczą służbę wojskowa lub czynną służbę wojskowa w ramach ćwiczeń wojskowych, do której odbycia została powołana z przyczyn politycznych za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce.** Analizą należy objąć podstawy różnicowania pod kątem praw majątkowych osób, na osoby represjonowane w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r., którym art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. przyznaje uprawnienie do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, oraz na osoby represjonowane w rozumieniu rzeczzonego przepisu, którym takie uprawnienie nie zostało przyznane. Przedmiotem rozważań jest tu zatem 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 wyróżnionej z powodów nierelevantnych. Sytuacja taka godzić będzie bowiem w konstytucyjną zasadę równości”;

- „[w]prowadzone (...) w treści analizowanego przepisu prawa, ograniczenia nie są w żaden (...) sposób uzasadnione - i tak, wprowadzone kryterium różnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią

danej regulacji, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego tak różnicowania, kryterium różnicowania nie pozostaje jakkolwiek w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”;

- „[u]stawodawca (...) w żaden racjonalny sposób nie uzasadnił tak dokonanego różnicowania - powołując się w tym zakresie w zasadzie wyłącznie, na kwestie budżetowe, finansowe. Powoływana (...) kwestia nie może jednak (...) zostać potraktowana, jako odpowiednio proporcjonalna do wagi interesu, który został naruszony przez ustawodawcę na skutek wprowadzonego ograniczenia - i stanowić o zasadności wprowadzenia, tak istotnego, ograniczenia prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia za pełnienie czynnej służby wojskowej, do której odbycia dana osoba została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”;

- „[b]rak jest (...) jakiegokolwiek związku pomiędzy zastosowanym przez Ustawodawcę, kryterium różnicowania, a innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych - tu: podmiotów powołanych do czynnej służby wojskowej w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Zastosowane tak, sztywne ograniczenia, zasadzające się wyłącznie w zasadzie na kryterium czasowym, określonym w sposób bardzo rygorystyczny i generalny, uznać należy za, tak niczym nieuzasadnione, i jako bezsprzecznie arbitralne, nie spełniające, w konsekwencji (...) przesłanek dopuszczalności różnicowania - a w konsekwencji uznać należy je za niezgodne z treścią i prawami gwarantowanymi przez art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo, tak rażące różnicowanie sytuacji osób, na podstawie, wyłącznie w zasadzie sztywnego kryterium czasowego, uznać należy za naruszające zasady sprawiedliwości społecznej, gwarantowane również ustawą zasadniczą”;

- „odbywanie czynnej służby wojskowej w ramach ćwiczeń wojskowych, które wiązało się z faktycznym ograniczeniem wolności osób, które do jej odbycia zostały powołane w związku z podejmowanymi przez siebie działaniami niepodległościowymi, poczytywać należy w kategorii, bezsprzecznie i ponad wszelką wątpliwość (a uwzględniając, w szczególności, zarówno warunki, w jakich osoby te przebywały w miejscach odosobnienia, jak również sam sposób ich powoływania do służby, często nagły, bez wyjaśnienia), stanowiło bezprawne pozbawienie wolności, i to w rozumieniu art. 41 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

- „[a]naliza zdarzeń historycznych, uwzględniająca przy tym, ówczesne metody działania organów Państwa, uznać należy, iż bezsprzecznie, powołanie do czynnej służby wojskowej w związku z represjami z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, mogło stanowić ekwiwalent internowania i bezprawnego pozbawienia wolności - w konsekwencji wydaje się, iż zastosowanie standardów wynikających z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest w odniesieniu do analizowanego (...) art. 8a ust. 1 [ustawy lutowej - przyp. wł.], w pełni uzasadnione”;

- „treść art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, ocenić należy również (...) pod kątem konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niegodne z prawem działanie organu władzy publicznej - wydaje się bowiem, iż wprowadzone tak przez ustawodawcę ograniczenia kręgu podmiotowego osób uprawnionych do uzyskania stosownych rekompensat za stosowane wobec nich represje, ocenić należy jako nieproporcjonalne i naruszające przepisy Konstytucji”;

- „art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. nie tyle wprowadza ustawowe ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności, co w stosunku do pewnej grupy podmiotów całkowicie wyłącza możliwość dochodzenia odszkodowania. (...) O ile Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wprowadzenie ograniczenia prawa do pełnego

odszkodowania jest na gruncie art. 41 ust. 5 Konstytucji dopuszczalne, o tyle wyłączenie tego prawa w stosunku do określonej kategorii podmiotów w perspektywie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie da się pogodzić z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji”;

- „art. 64 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji oraz art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, kreują po stronie ustawodawcy obowiązek (...) takiego ukształtowania art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r., aby wskazana w rzeczonym przepisie podstawa faktyczna dochodzonego od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę za pełnienie czynnej służby wojskowej, do której odbycia osoba została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, nie była czasowo ograniczona do okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.- tj. taka cecha podmiotu w postaci pełnienia czynnej służby wojskowej tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. nie różnicowała w prawie do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę osób, które ustawodawca, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, uznaje za osoby represjonowane z powodów politycznych. Przypomnieć należy, że zgodnie z rzeczonym unormowaniem są to osoby, które w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. przez okres powyżej 30 dni pełniły zasadniczą służbę wojskową lub czynną służbę wojskową w ramach ćwiczeń wojskowych, do której odbycia zostały powołane z przyczyn politycznych za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce. Przedmiotem konstytucyjnego obowiązku, który ciąży na ustawodawcy zwykłym jest tu wyrównanie ochrony praw majątkowych tych osób. 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 wyodrębnionej na podstawie cechy nerelevantnej, jaką jest kryterium czasowe w postaci terminu powołania do służby wojskowej. W przypadku art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. jest to krąg osób pełniących czynną służbę wojskową tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., do której odbycia osoby te zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego” (skarga konstytucyjna, s. 2 - 15).

W uzupełniającym piśmie z dnia 14 października 2021 r. (dalej: pismo Skarżącego z dnia 14 października 2021 r.) S. W., w nawiązaniu do zarządzenia Sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2021 r., w sprawie o sygn. akt Ts 204/21, wyjaśnił, między innymi, że:

- zaskarżony przepis „w sposób rażąco narusza (...) prawo (Skarżącego - przyp. wł.) do uzyskania (...) odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, polegające na niezgodnym z prawem pozbawieniu (...) [S. W. - przyp. wł.] wolności, poprzez przymusowe i sprzeczne z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, powołanie do służby wojskowej - i to co istotne, ewidentnie, a co wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym decyzji wydanych wobec osoby (...) [S. W. - przyp. wł.], z przyczyn *stricte* politycznych. Całkowicie bezzasadnym bowiem jest, i to z przyczyn powołanych szczegółowo w treści skargi konstytucyjnej, różnicowanie osób wobec których stosowano tego samego rodzaju represje polityczne, i to tylko i wyłącznie z uwagi na kryterium daty, w jakim te represje miały mieć miejsce”;

- „[a]rt. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi źródło prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej (...). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji ma charakter materialnoprawny, odnosi się do każdego działania organów władzy publicznej oraz określa przesłanki naprawienia szkody. Nie da się sprowadzić rzeczzonego unormowania 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 tego przepisu wyraża się w przeniesieniu ciężaru dolegliwości (alokacja ryzyka) związanej z wadliwym działaniem władzy publicznej z poszkodowanej jednostki na państwo”;

- „[w] świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76 - przyp. wł.) należy przyjąć, że art. 41 ust. 5 Konstytucji w sposób precyzyjny określa zdarzenie, które może być podstawą przyznania odszkodowania - jest nim bezprawne pozbawienie wolności. Tym różni się art. 41 ust. 5 Konstytucji od art. 77 ust. 1 Konstytucji, który operuje zagregowanym pojęciem <niezgodnego z prawem działania władzy publicznej>. Trybunał Konstytucyjny 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 (...)**. W tym kontekście podkreślenia wymaga teza Trybunału Konstytucyjnego, że wolność osobista człowieka jest jednym z kilku jego najbardziej fundamentalnych praw; jest silnie powiązana z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 roku, sygn. P 21/09) [OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7 - przyp. wł.]. Obie te wartości gwarantują wolność każdego od arbitralności działań 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 bezprawnego zachowania władzy publicznej (...). W konsekwencji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że 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 Konstytucyjny 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 Konstytucyjny zwraca uwagę, 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. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 roku, sygn. P 21/09). Zauważyć przy tym należy, że o ile szkoda majątkowa jest mierzalna (doznana strata, utracony zysk), o tyle szkoda niemajątkowa (krzywda) jest 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. Na poziomie orzekania w konkretnej sprawie sytuacja finansowa państwa nie może być przyczyną obniżenia wysokości odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne pozbawienie wolności”;

- „art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. nie tyle wprowadza ustawowe ograniczenie prawa do pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności, co w stosunku do pewnej grupy podmiotów **całkowicie**

**wyłącza możliwość dochodzenia odszkodowania”;**

- zaskarżony przepis pozwala na to, aby „ustalenie prawa do rekompensaty zależne (...) [było - przyp. wł.] od sztywnego kryterium czasowego - w zależności od tego czy represje miały miejsce przynajmniej częściowo w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. czy tylko w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 października 1982 r. lub od dnia 1 marca 1983 r. do dnia 31 lipca 1990 r. O ile Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wprowadzenie ograniczenia prawa do pełnego odszkodowania jest na gruncie art. 41 ust. 5 Konstytucji dopuszczalne, o tyle wyłączenie tego prawa w stosunku do określonej kategorii podmiotów w perspektywie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie da się pogodzić z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji” (pismo Skarżącego z dnia 14 października 2021 r., s. 2 - 5).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), pismem z dnia 18 listopada 2022 r., numer II. 513.3.2022.PZ, poinformował, że zgłasza udział w przedmiotowym postępowaniu i przedstawił stanowisko, iż „art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1693), w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 1 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W części wstępnej pisma z dnia 18 listopada 2022 r., zatytułowanej „[u]zasadnienie prawne skargi konstytucyjnej (wzorce kontroli

konstytucyjności)” RPO zwrócił uwagę na to, że „[w] zakresie argumentacji konstytucyjnoprawnej skarga konstytucyjna stanowi w istocie powtórzenie treści wystąpienia generalnego Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 2020 r. (sygn. II.513.7.2019.PZ) dostępnego na stronie internetowej <https://bip.brpo.gov.pl/content/rpo-opozycjonista-wcielony-po-1956-do-wojska-z-prawem-odszkodowania> (wystąpienie to stanowi również załącznik nr 3 do niniejszego pisma”, po czym stwierdził, iż „[z] uwagi na powyższe, poniżej zostaną przytoczone argumenty przemawiające za stwierdzeniem niezgodności art. 8a ust. 1 ustawy lutowej z art. art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które zostały wcześniej wyartykułowane we wspomnianym wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z dnia 9 kwietnia 2020 r. oraz w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2020 r. (wystąpienie to stanowi załącznik nr 4 do niniejszego pisma)” [pismo Rzecznika z dnia 18 listopada 2022 r., s. 4 - 5].

Ponadto, w piśmie z dnia 18 listopada 2022 r. RPO poinformował, że powołanym wyżej pismem z dnia 9 kwietnia 2020 r., adresowanym do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich „zwrócił się o rozważenie przedstawienia projektu stosownych zmian legislacyjnych w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.” (pismo Rzecznika z dnia 18 listopada 2022 r., s. 44 - 45).

Zaskarżony przepis art. 8a ust. 1 ustawy lutowej brzmi następująco:  
„1. Osobie, która w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. pełniła czynną służbę wojskową, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.”.

Zastrzeżenia Skarżącego pod adresem tego przepisu dotyczą zbyt wąskiego zakresu represji stanowiących podstawę ubiegania się o świadczenia - ograniczonego okresem pełnienia czynnej służby wojskowej tylko od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.

Jako wzorce kontroli Skarżący wskazał art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanego przez Skarżącego przedmiotu kontroli, należy stwierdzić, że:

- po pierwsze, Skarżący kwestionuje brzmienie art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, dodanego przez art. 1 ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1188) [dalej: ustawa zmieniająca]; ustawa zmieniająca wprowadziła z dniem 1 września 2015 r. (data wejścia w życie tej ustawy) dodatkową (poza już istniejącymi i określonymi w art. 8 ustawy lutowej) podstawę prawną do przyznawania odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody majątkowe i niemajątkowe wynikłe z aktów władzy publicznej; chodzi o, pomijane przez dotychczasowe przepisy ustawy lutowej, a uznane przez ustawodawcę za represje za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, powoływanie osób do odbywania w ściśle określonym przedziale czasowym do czynnej służby wojskowej pod pozorem wykonania obowiązku obrony;

- po drugie, celem Skarżącego nie jest odebranie prawa do rekompensaty

aktualnym beneficjentom art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, lecz jedynie poszerzenie zakresu podmiotowego kręgu beneficjentów wynikających z niego świadczeń; intencji Skarżącego odpowiadałby więc wyrok zakresowy negatoryjny Trybunału Konstytucyjnego (*vide - petitum* skargi konstytucyjnej), który wskazywałby na potrzebę uwzględnienia wśród adresatów ustawy lutowej osób pełniących czynną służbę wojskową, będącą formą represji za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, nie tylko, tak jak jest to unormowane obecnie, wyłącznie od 1 listopada 1982 r. do 28 lutego 1983 r., ale też w okresach poprzedzających datę 1 listopada 1982 r. oraz w okresach następujących po dacie 28 lutego 1983 r.; z uwagi na stan faktyczny, na tle którego wniesiono skargę konstytucyjną, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego mogłoby dotyczyć jedynie odmowy przyznania świadczeń z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej, będącej formą represji za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, tylko w okresach poprzedzających datę 1 listopada 1982 r. (Skarżący na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy lutowej ubiegał się o świadczenia z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej, do której został powołany w okresie od dnia 3 października 1980 r. do dnia 2 września 1981 r. - jak Skarżący podnosi - za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego).

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych nie ulega wątpliwości, że teza Skarżącego o braku uprawnienia wskazanych przez Niego osób do świadczeń na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy lutowej jest trafna. Sądy rozpatrujące wnioski w takich sprawach wskazywały, że ustawa lutowa „nadaje uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia nie za wszystkie bezprawne działania funkcjonariuszy ówczesnego reżimu komunistycznego, ale pozwala na rekompensowanie prześladowań przy spełnieniu określonych warunków. **Wśród nich jest między innymi ten, że obejmuje represje jedynie w określonym czasie** (podkr. wł.). *In concreto* - wobec wnioskodawcy (także i wobec osób o podobnym jak K. O. statusie) [K. O. to inicjały imienia i nazwiska wnioskodawcy w konkretnej sprawie o odszkodowanie i zadośćuczynienie z

ustawy lutowej, której dotyczy cytowane orzeczenie - przyp. wł.] w czasie pełnienia przez niego służby wojskowej w warunkach, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej. **Wszelkie inne, pozostające poza granicami czasowymi służby, o której mowa w tym przepisie, szkody, uciążliwości i krzywdy nie mogą być podstawą przyznania zadośćuczynienia czy odszkodowania w oparciu o unormowania wskazanego aktu prawnego (podkr. wł.).** Podstawą przyznania rekompensaty materialnej za represjonowanie, w wyniku odbycia czynnej służby wojskowej w okresie od 5 listopada 1982 r. do 28 lutego 1983 r., w związku z prowadzeniem działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, **może być tylko szkoda wyrządzona i doznana krzywda w czasie tej służby (podkr. wł.)**” (uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2021 r., w sprawie o sygn. akt IV KK 561/21, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer 2649449, *vide* też - wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 marca 2017 r., w sprawie o sygn. akt II AKa 1/17 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt II AKa 389/18, System Informacji Prawnej LEGALIS - Wydawnictwo C. H. BECK, Numer, odpowiednio, 1695906 i 2151460).

Skarżący w przedmiotowej sprawie w istocie zakwestionował, jako niezgodną z Konstytucją, nie treść bezpośrednio wyrażoną w zaskarżonym przepisie, ale brak treści, która, zdaniem Skarżącego, jest wymagana dla zachowania zgodności tego przepisu z Konstytucją. W takiej sytuacji ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej zależy od zakwalifikowania zaskarżonego niedostatku legislacyjnego jako zaniechania bądź pominięcia prawodawczego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 września 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 5/18, Sąd Konstytucyjny wyjaśnił, że „*[k]ompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego zostały określone w dyspozycji art. 188 Konstytucji i nie mogą być rozumiane rozszerzająco. Ze względu na tę okoliczność, Trybunał w swoim*



orzecznictwie rozróżnił kategorię pominięcia ustawodawczego, które mieści się w zakresie jego kognicji, oraz zaniechania ustawodawczego, w przedmiocie którego orzekać nie może.

Koncepcja dokonania podziału na pominięcie i zaniechanie ewoluowała na przestrzeni lat. W uzasadnieniu orzeczenia z 3 grudnia 1996 r. (sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52) Trybunał stwierdził, że: <W przypadku (...) aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją. (...) Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być pochytywana jako zastępowanie ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa>. Koncepcja ta wskazuje na konieczność wąskiego rozumienia zaniechania prawodawczego, a zwłaszcza odróżnienia od zaniechania legislacyjnego przypadków, które mieszczą się w zakresie legitymacji kompetencyjnej Trybunału, wymagając tym samym merytorycznego rozstrzygnięcia w perspektywie konstytucyjnej.

W postanowieniu z 7 sierpnia 1998 r. (sygn. Ts 83/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 81) Trybunał stwierdził z kolei, że <przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...) może być wyłącznie akt normatywny (jego

konkretny przepis), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach, albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Konsekwencją ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją byłoby wyeliminowanie zakwestionowanego przepisu z systemu prawnego. Trybunał spełnia więc rolę «ustawodawcy negatywnego», nie ma natomiast żadnych kompetencji prawotwórczych».

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zaniechanie ustawodawcze polega na <świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym> (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Najtrudniejsze, w kontekście powyższej definicji, jest określenie, co mieści się w ramach owego <świadomego> nieuregulowania danej kwestii. Do kwestii rozróżnienia zaniechania od pominięcia prawodawczego Trybunał odnosił się również w szeregu innych wyroków (por. wyroki TK z: 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119 oraz z 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU A/2019, poz. 20; zob. również postanowienie TK z 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184) [OTK ZU z 2019 r. seria A, poz. 56].

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że „[w] świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, **punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują <jakościową tożsamość> (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo** [podkr. wł.], por. wspomniane orzeczenie o sygn. K 25/95, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności

regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmiennosc od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje <norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej> (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

**Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze [podkr. wł.] (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).**

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.  
(...)

Powyższe zasady były wielokrotnie operacjonalizowane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18

czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że określona regulacja **<może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji** (podkr. wł.). Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji musi zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa” [OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123].

Stosując się do powyższych wymogów w sprawie skargi konstytucyjnej S. W., należy odnotować, że - aby dopuszczalna była merytoryczna ocena zarzutu Skarżącego - konieczne byłoby zakwalifikowanie wskazanego przez Skarżącego rozwiązania (braku prawa do świadczeń na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy lutowej z tytułu pełnienia przez konkretną osobę czynnej służby wojskowej w okresie [okresach] przed dniem 1 listopada 1982 r., do której odbycia osoba ta została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego), **jako pominięcia, a nie zaniechania ustawodawczego.**

W świetle powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie skargi konstytucyjnej S. W., podobnie jak miało to miejsce w sprawie o sygn. akt SK 7/14, w celu zakwalifikowania wskazanego przez Skarżącego

rozwiązania jako pominięcia ustawodawczego „*należy co najmniej ustalić występowanie:*

*- jakościowej tożsamości (a przynajmniej - daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)*

*- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także*

*- przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących (ta ostatnia okoliczność nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku)” [uzasadnienie postanowienia Trybunału konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, op. cit.].*

**Wydaje się, że rozwiązanie zaskarżone w skardze konstytucyjnej S. W. spełnia wszystkie wskazane wyżej warunki, co jednocześnie oznacza, że stanowi pominięcie ustawodawcze.**

Porównanie wskazanych przez Skarżącego osób powołanych do odbycia czynnej służby wojskowej przed wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego, czyli przed datą 13 grudnia 1981 r., a trzeba pamiętać, że Skarżący rozpoczął i zakończył odbywanie tej służby przed tą datą, oczywiście przy przyjęciu, że powołanie to miało związek z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, z obecnymi adresatami art. 8a ust. 1 ustawy lutowej prowadzi bowiem do wniosku, że **zachodzi między nimi jakościowa tożsamość.**

Pomijając irrelewantne w niniejszej sprawie przesłanki przyznawania świadczeń na podstawie ustawy lutowej i ograniczając się do analizy art. 8a ust. 1 tejże ustawy, należy wskazać, że określone w tym przepisie odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje tylko wówczas, gdy osobie represjonowanej

wyrządzono szkodę lub krzywdę na skutek pełnienia **w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.** czynnej służby wojskowej, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, i **podmioty wskazane przez Skarżącego wykazują do nich dostateczne podobieństwo.**

Wszak one również odbywały czynną służbę wojskową, do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Ponadto należy przypomnieć, że art. 8a ust. 1 ustawy lutowej został dodany przez art. 1 ustawy zmieniającej i obowiązuje od dnia 1 września 2015 r. oraz że przepis ten określa dodatkową, poza już istniejącymi w ustawie lutowej, podstawę prawną do przyznawania odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody majątkowe i niemajątkowe wynikłe z aktów władzy publicznej.

Dzięki tej zmianie poszerzono zakres podmiotowy zastosowania ustawy lutowej o - pomijane przez dotychczasowe przepisy tejże ustawy - osoby represjonowane w ten sposób, że pełniły czynną służbę wojskową w okresie **od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.**, do której odbycia były powoływane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Jednak początkowo, w art. 8a ust. 1 ustawy zmieniającej, okres pełnienia czynnej służby wojskowej **od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. nie był ujmowany.**

Pierwotnie przyjmowano bowiem następujące brzmienie wspomnianego przepisu:

„Art. 8a. 1. Osobie, która **pełniła służbę wojskową, do której odbycia została obowiązana pod pozorem wykonania ciężącego na niej obowiązku obrony, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w szczególności w wojskowym obozie specjalnym (podkr. wł.),** przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.” (senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na



rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Sejm VII kadencji, druk numer 2481).

W uzasadnieniu tego „początkowego” projektu wyjaśniono, że „[z]asadność nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wynika z faktu, że jej przepisy w dotychczasowym brzmieniu **pomijają osoby, których represjonowanie przybrało postać odbywania służby wojskowej pod pozorem wykonania obowiązku obrony** (podkr. wł.). Choć ustawa pierwotnie ustanawiała jedynie obowiązek wypłaty przez Skarb Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłych z wydania orzeczeń wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, to jej nowelizacja z dnia 19 września 2007 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1372) dodała jako podstawę wypłacania wspomnianych świadczeń decyzje o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego. Biorąc to pod uwagę i uwzględniając potrzebę konsekwentnego postępowania prawodawcy, ustawa regulująca stosunek Państwa Polskiego wobec obywateli walczących o jego niepodległy byt powinna obejmować możliwie szeroki zakres form prowadzenia działalności niepodległościowej i sytuacji, w których osoby poszkodowane i pokrzywdzone w wyniku prowadzonej przez siebie działalności niepodległościowej otrzymują odszkodowanie i zadośćuczynienie. Projektowana nowelizacja uzupełnia katalog przesłanek, które pozwalają uznać określone osoby za represjonowane. Ustanawia obiektywnie stwierdzalną podstawę wypłacania odszkodowań i zadośćuczynień dla osób, wobec których represjonowanie za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przybrało postać przymusowego odbywania służby wojskowej pod pozorem wykonania obowiązku obrony. **Ustawa wskazuje przy tym na szczególne miejsce represjonowania - wojskowe obozy specjalne. Zgodnie z intencją projektodawcy takie rozwiązanie ma na celu wskazanie przykładu**

**pozwalającego usprawnić proces rozstrzygnięcia w sprawach zawisłych już przed sądami** (podkr. wł.). Nie służy natomiast wyróżnieniu wojskowych obozów specjalnych jako miejsc stosowania represji bardziej dotkliwych od represji występujących w innych okolicznościach. Nie zakłada również przyznania możliwości zwiększenia odszkodowań i zadośćuczynień dla osób represjonowanych w wojskowych obozach specjalnych. (...)

Zgodnie z danymi dostarczonymi przez autorów petycji represjom, według przesłanek określonych w niniejszej ustawie, poddano około 1600 działaczy zdelegalizowanej <Solidarności>. Osoby te odbywały przymusową służbę wojskową w wojskowych obozach specjalnych, z których najbardziej znane mieściły się w Chełmnie nad Wisłą, Czerwonym Borze k/Łomży, Trzebiatowie, Rawiczu, Unieściu, Budowie, Dęblinie i Czarnym. **Ustawa obejmie także wszystkie inne osoby, które pełniły służbę wojskową do odbycia której zostały powołane pod pozorem wykonania ciężącego na nich obowiązku obrony, w rzeczywistości zaś za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Przytaczając opinię Instytutu Pamięci Narodowej stwierdzić można, że będą to m. in. osoby zaangażowane w Marzec '68, a także uczestnicy strajków z lat 1970 - 1971 oraz inni działacze opozycji, w tym ci z nich, którzy zostali <profilaktycznie> powołani na przeszkolenie wojskowe przed podwyżkami cen planowanymi na czerwiec 1976 r.** (podkr. wł.)” [op. cit.].

W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 13 maja 2015 r. przedstawiciel Projektodawcy (Senatu) senator B. Paszkowski na wstępie podniósł, że projekt ten jest „efektem rozpatrzenia, najpierw przez odpowiednią komisję senacką, a później cały Senat petycji, którą wnieśli do Senatu przedstawiciele Stowarzyszenia Osób Internowanych <Chełminiacy 1982>. Wnosili oni, aby w polskim ustawodawstwie **osoby, w szczególności, choć nie tylko, które były w latach 1982-1983 w tzw. specjalnych obozach**

wojskowych za działalność opozycyjną czy związkową, również miały możliwość uzyskiwania odszkodowań za poniesioną szkodę lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (podkr. wł.). Osoby te argumentowały, co znalazło również swoje potwierdzenie na posiedzeniach naszej komisji w opiniach historyków z Instytutu Pamięci Narodowej i innych instytucji, iż była to szczególna forma represji, stosowana w szczególności wobec działaczy związkowych <Solidarności>, choć nie tylko, także działaczy opozycji, zwłaszcza w latach 1982-1983. Była to bardzo dolegliwa represja pod pozorem odbywania przeszkolenia, w większości jako rezerwiści, a w części powołani również do odbywania czynnej służby wojskowej. Takie osoby kwalifikowane były według kryterium politycznego, albowiem jest dowiedzione i są na to dokumenty, że w tym zakresie kwalifikacja dokonywana była we współdziałaniu z organami bezpieczeństwa. Nie dość tego, obozy organizowane były jako forma represji, oczywiście z dużą dozą indoktrynowania, próby inwigilowania czy też werbowania jako tajnych współpracowników. Odbywało się to zresztą w skrajnych warunkach klimatycznych, przynajmniej w okresie o którym mówię, albowiem pomieszczenia zapewniane w obozach w czasie srogiej zimy to były albo namioty, albo też adaptowane baraki. Nie dość tego, jak się podnosi, na pewno głównym celem tychże obozów wojskowych nie było przeszkolenie czy też wzbogacenie umiejętności wojskowych, a po prostu represja i wyeliminowanie osób z czynnego życia publicznego w cywilu”, po czym zwrócił uwagę na to, iż „IPN wskazywał, że jeżeli chodzi o osoby, o których wcześniej mówiłem, czyli kwalifikowanych do specjalnych obozów wojskowych, to krąg osób zainteresowanych dotyczy ok. 1450 osób w latach 1982-1983. **Była jeszcze wyodrębniona kategoria ok. 250 osób zobowiązanych do odbycia zasadniczej służby wojskowej. Oczywiście trzeba również pamiętać, że przepisami z projektu senackiego mogą być także objęte osoby, które podlegały represjom, chociażby z <wydarzeń marcowych> i z 1976 r., bo IPN wskazuje, że taka forma była też stosowana w stosunku do działaczy opozycyjnych czy**

związkowych, czy osób, które wcześniej brały udział w strajkach. Był również krąg takich osób na początku lat 70. ubiegłego wieku, ale oczywiście wymaga to jeszcze badań (podkr. wł.). Faktem jest i na to również chciałbym zwrócić uwagę, że ostateczne decyzje co do tego, czy daną osobę zakwalifikować, a później o wymiarze jej odszkodowania i ewentualnie zadośćuczynienia będą podejmować już sądy w indywidualnych przypadkach, bo nie da się tego wszystkiego generalizować” (zapis przebiegu 237. posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 13 maja 2015 r., Sejm VII kadencji, druk nr 2481).

W stanowisku Rady Ministrów do projektu ustawy zmieniającej podniesiono, że „[p]rojektowany przepis art. 8a ust. 1 ustawy posługuje się szerokim sformułowaniem <pełnienie służby wojskowej>, obejmującym m. in. odbywanie zasadniczej służby wojskowej przez poborowych, czy też ćwiczeń wojskowych oraz okresowej służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy. **Ponadto nie precyzuje ram czasowych, w których miałyby nastąpić represjonowanie w postaci przymusowego pełnienia służby wojskowej** (podkr. wł.). W związku z tym projektowane unormowanie będzie dotyczyło szerokiego i trudnego do zidentyfikowania kręgu osób. Z kolei użyty w przepisie termin <wojskowy obóz specjalny>, a także uzasadnienie projektu wskazują, że intencją projektodawcy było objęcie tą regulacją głównie osób, które zostały poddane wzmiankowanej formie represji po wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego. Z dostępnych informacji dotyczących <wojskowych obozów specjalnych> wynika, że **taka forma represji polegała na powoływaniu żołnierzy rezerwy do odbycia ćwiczeń wojskowych i była stosowana wobec opozycji przez władze komunistyczne od listopada 1982 r. do lutego 1983 r., co miało związek ze stopniową rezygnacją z internowania** (podkr. wł.). W świetle powyższego w ocenie Rządu konieczna jest zmiana brzmienia projektowanego art. 8a ust. 1 ustawy, która w sposób jednoznaczny ograniczyłaby krąg osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie do osób pełniących służbę

wojskową w wojskowych obozach specjalnych w ww. okresie. Proponuje się zatem, aby wzmiankowany przepis otrzymał następujące brzmienie: „1. Osobie, która pełniła służbę wojskową, do której odbycia została obowiązana pod pozorem wykonania ciężącego na niej obowiązku obrony, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w wojskowym obozie specjalnym w okresie od listopada 1982 r. do lutego 1983 r., przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.” (stanowisko Rady Ministrów wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Sejm VII kadencji, druk nr 2481).

W opinii prawnej z dnia 2 lipca 2014 r. B. Lackoroński stwierdził, między innymi, że „[p]rzepis proponowany w Ustawie zmieniającej stwarza możliwość dochodzenia roszczeń o odszkodowanie oraz o zadośćuczynienie osobom, które w dotychczasowym stanie prawnym takiej możliwości nie miały.

Ustawa zmieniająca wprowadza podstawę prawną do przyznawania odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody majątkowe i niemajątkowe wynikłe z aktów organów władzy publicznej, których skuteczność i zgodność z prawem **formalnie** nie została zakwestionowana. W związku z tym, że jak należy przypuszczać zobowiązanie do odbycia służby wojskowej pod pozorem wykonania obowiązku obrony mogło odbywać się bez formalnych aktów władzy publicznej Regulacja zawarta w Projekcie nie wymaga stwierdzenia ich nieważności jako przesłanki warunkującej powstanie roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe. Nie zamyka ono drogi osobom, które nie były adresatami formalnych aktów władzy publicznej zobowiązujących do odbycia służby wojskowej drogi do dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Jeśli jednak były przypadki, gdy takie akty władzy publicznej były wydawane rozważenia wymaga wprowadzenie do Ustawy o uznaniu za



nieważne orzeczeń podstawy umożliwiającej stwierdzenie ich nieważności. W przypadku osób, w stosunku do których takie akty zostały wydane, stwierdzenie ich nieważności mogłoby ułatwić dochodzenie roszczeń o odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Wydaje się, że Ustawa zmieniająca wprowadza odszkodowanie za swoiste nadużycie prawa publicznego. Konstrukcja nadużycia prawa znana jest w prawie prywatnym. W polskim systemie prawnym jest ona regulowana w art. 5 k.c. Zgodnie z tym przepisem nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Przepis ten odnosi się do stosunków pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, które pod pozorem wykonywania praw podmiotowych w istocie dążą do naruszenia dóbr innego podmiotu. Zgodnie z art. 5 k.c. takie działanie lub zaniechanie w związku z tym, że jest tylko pozornie wykonywaniem prawa, nie korzysta z ochrony.

Nadużycie prawa publicznego, za które na podstawie przepisów Projektu może być przyznane odszkodowanie lub zadośćuczynienie polegało na wydawaniu aktów formalnie mieszczących się w granicach obowiązującego w dacie ich wydania prawa (obowiązanie do wykonania obowiązku obrony), ale wymierzonych w ściśle określoną kategorię osób posiadających określoną cechę relewantną (np.: działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego). Rozpatrywanie takich aktów w kategorii nadużycia prawa jest możliwe, ponieważ one tylko pozornie stanowiły wyraz egzekwowania obowiązku obrony, a w istocie miały wyrzeć taki sam skutek jak sankcje w postaci ograniczenia lub pozbawienia wolności” (opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego [druk sejmowy nr 2481] z dnia 2 lipca 2014 r., s. 3 - 4).



Ostateczną wersję projektu ustawy zmieniającej przyjęto na 251. posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 22 czerwca 2015 r.

Na tym posiedzeniu Poseł Irena Tomaszak-Zesiuk, przedstawiając sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, druk nr 2481, stwierdziła, między innymi, że „[p]odczas posiedzenia podkomisji obecni byli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Instytutu Pamięci Narodowej, Prokuratury Generalnej, Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, a także Ministerstwa Obrony Narodowej. Natomiast muszę powiedzieć, że dziś są z nami i byli obecni podczas obrad podkomisji inicjatorzy tej zmiany, a mianowicie pan Tadeusz Antkowiak i pan Andrzej Adamczyk ze Stowarzyszenia Osób Internowanych <Chełminiacy 1982>. To z ich inicjatywy powstał ten projekt.

Zasadność nowelizacji ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wynika z faktu, że jej przepisy w dotychczasowym brzmieniu pomijają osoby, których represjonowanie przybrało postać odbywania służby wojskowej pod pozorem wykonywania obowiązku obrony. Choć ustawa pierwotnie ustanawiała jedynie obowiązek wypłaty przez Skarb Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłych z wydania orzeczeń wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, to jej nowelizacja z dnia 19 września 2007 r. dodała jako podstawę wypłacania wspomnianych świadczeń decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego. Biorąc więc to pod uwagę i uwzględniając potrzebę konsekwentnego postępowania prawodawcy, ustawa reguluje stosunek Państwa Polskiego wobec obywateli walczących o jego niepodległy byt i powinna

obejmować możliwie szeroki zakres form prowadzenia działalności niepodległościowej i sytuacji, w których osoby poszkodowane i pokrzywdzone w wyniku prowadzonej przez siebie działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego otrzymują odszkodowanie i zadośćuczynienie. **Projektowana nowelizacja uzupełnia katalog przesłanek, które pozwalają uznać określone osoby za represjonowane** (podkr. wł.).

Pozwolę sobie teraz przekazać sprawozdanie i projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego: <Art. 1. W ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1851) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu: »Art. 8a. 1. Osobie, która w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. pełniła czynną służbę wojskową, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. 2. Przepisy art. 8 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2c i ust. 3-5 stosuje się odpowiednio«. Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.>.” (zapis przebiegu 251. posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2015 r., Sejm VII kadencji, druk nr 2481).

Z analizy prac parlamentarnych nad projektowaną ustawą wynika, że intencją Projektodawcy (Senatu) było to, aby nadać uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia za bezprawne działania funkcjonariuszy ówczesnego reżimu komunistycznego, polegające na powołaniu do odbycia służby wojskowej (ostatecznie: czynnej służby wojskowej) **nie tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., ale również w innych okresach, przy czym wyraźnie wskazywano na zamiar objęcia projektowaną ustawą osób, które „podlegały represjom, chociażby z <wydarzeń**

marcowych> i z 1976 r.” (*vide* - uzasadnienie ustawy zmieniającej oraz cytowana wcześniej wypowiedź senatora B. Paszkowskiego na 237. posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka).

W związku z powyższym należy przyjąć, że *ratio legis* senackiego projektu ustawy zmieniającej było nadanie uprawnienia do odszkodowania i zadośćuczynienia wszystkim osobom powołanym do (czynnej) służby wojskowej, odbywającym tę służbę również, a nie wyłącznie, w „wojskowych obozach specjalnych” (chodzi o żołnierzy rezerwy powołanych do odbycia ćwiczeń wojskowych, *vide* - cytowane wcześniej - stanowisko Rady Ministrów do projektu ustawy zmieniającej), które to prześladowania były stosowane wobec opozycji przez cały okres trwania rządów sprawowanych w Polsce przez władze komunistyczne, a więc nie tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r.

Tym samym Sejm ograniczył podmiotowy zakres projektowanej ustawy w porównaniu do przedłożenia senackiego (w tym przypadku Sejm wprost nawiązał wyłącznie do instytucji internowania w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego).

Jednocześnie Sejm tak radykalnej zmiany projektu senackiego w żaden sposób nie uzasadnił.

Powyższe wskazuje więc na to, że oprócz jakościowej tożsamości materii wskazanej przez Skarżącego i treści uregulowanych w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej oraz istnienia konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez Skarżącego, dodatkowym argumentem za uznaniem kwestionowanego rozwiązania za pominięcie ustawodawcze jest przypadkowość (bezrefleksyjność) decyzji ustawodawcy o braku prawa do świadczeń wynikających z art. 8a ust. 1 ustawy lutowej z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej w okresach innych niż wskazane w tym przepisie.

Jako wzorce kontroli art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, w zaskarżonym zakresie, Skarżący powołał, w pierwszej grupie, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 oraz, w drugiej grupie, art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosnie do wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie.

Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r., w sprawie o sygn. akt SK 37/19, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, między innymi, że *„[w]edług art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Po pierwsze, z przepisu tego wynika norma, zgodnie z którą prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej. Na ustawodawcy spoczywa zatem pozytywny obowiązek - ustanowienia przepisów prawa materialnego i procesowego, przyznających ochronę prawom majątkowym, oraz obowiązek negatywny - powstrzymania się od tworzenia regulacji, które prawa te mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (...). Po drugie, art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych zależnie od charakteru (cechy) podmiotu danego prawa (...). Takie same prawa majątkowe, choćby należące do różnych podmiotów, powinny być zatem jednakowo chronione. Niemniej gwarancja równej ochrony praw majątkowych może obejmować tylko prawa majątkowe, które należą do tej samej kategorii praw podmiotowych. Gwarancja ta nie obejmuje zatem praw należących do różnych kategorii normatywnych (konstrukcyjnych), choćby nawet prawa te były funkcjonalnie do siebie podobne. Trybunał stoi na stanowisku, zgodnie z którym <[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw> (wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172; wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14). Zdaniem*

Trybunału, <[w]obec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.)> - (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82)” [OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 54].

Gwarancja przewidziana w art. 32 ust. 1 Konstytucji także była przedmiotem licznych odniesień Trybunału Konstytucyjnego.

Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie o sygn. akt P 6/19, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że „[w] świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (...). Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał, zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru i w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi być ono jednak uzasadnione (usprawiedliwione). Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane

*kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.*

*Trybunał podkreślał również, że zasada równości nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie. Każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki prowadzi w konsekwencji do pewnych podziałów wśród osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy wprowadzania nowych regulacji prawnych lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym (...).*

*Oceniając zasadność zarzutów odnoszących się do zasady równości wobec prawa, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej, ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona. Jak wskazano, równość wobec prawa to także problem zasadności wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania” (OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 63).*

W pierwszej grupie wzorców kontroli Skarżący, jako wzorzec związkowy (z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji), wymienił także zasadę sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji.



Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej Skarżący upatruje jednak wyłącznie w nieusprawiedliwionym, w Jego ocenie, **zróźnicowaniu sytuacji prawnej podmiotów podobnych**, to jest osób pełniących czynną służbę wojskową w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w porównaniu do osób powołanych do czynnej służby wojskowej z powodu prowadzenia identycznej działalności, tyle że pełniących tę służbę w innym terminie niż przyjęty w zaskarżonym przepisie.

Wynika stąd, że Skarżący traktuje naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości. Skarżący nie podnosi przy tym żadnych odrębnych argumentów wskazujących na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem naruszenia zasady równości.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że „[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym relacji między art. 32 i zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. **Jeżeli bowiem podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych zróźnicowań sytuacji podmiotów prawa** (podkr. wł.). Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy

*bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną.*

*Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (por. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31) ” [uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2013 r., w sprawie o sygn. akt SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56].*

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 8a ust. 1 ustawy lutowej „w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku”, z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania orzeczenia.

Kontrolę zgodności art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, w zaskarżonym zakresie, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji należy poprzedzić przypomnieniem, że, w ocenie Skarżącego, cechą relewantną, określoną w art. 8a

ust. 1 ustawy lutowej, nakazującą równe traktowanie podmiotów podobnych, jest pełnienie przez osobę czynnej służby wojskowej - do której odbycia została ona powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego - nie tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., ale przez cały okres sprawowania w Polsce rządów przez władzę komunistyczną, oraz że wprowadzone w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie spełnia przesłanek dopuszczalności.

Z oceną Skarżącego trudno się nie zgodzić, tym bardziej że, jak już wcześniej była o tym mowa, senacki projekt ustawy zmieniającej nie zawierał żadnego czasowego ograniczenia prawa do świadczeń z ustawy lutowej za represjonowanie przybierające postać pełnienia (czynnej) służby wojskowej za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, zaś wprowadzone do tego przepisu na etapie prac sejmowych czasowe ograniczenie tego prawa nie zostało przez Sejm w żaden sposób uzasadnione.

W rezultacie wprowadzone w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej kryterium zróżnicowania, w postaci zamkniętego datami 1 listopada 1982 r. - 28 lutego 1983 r. okresu stosowania opisanej w tymże przepisie postaci represjonowania, nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią art. 8a ust. 1 ustawy lutowej.

Wszak celem projektowanej ustawy było objęcie możliwie szerokiego zakresu form prowadzenia działalności niepodległościowej i sytuacji, w których osoby poszkodowane i pokrzywdzone w wyniku prowadzonej przez siebie działalności niepodległościowej otrzymają odszkodowanie i zadośćuczynienie, i, konsekwentnie, senacki projekt ustawy zmieniającej nie zawierał żadnego ograniczenia prawa do tych świadczeń (*vide* - projekt ustawy zmieniającej oraz uzasadnienie tego projektu).

Z kolei do pytania o to, czy waga interesu, któremu wspomniane zróżnicowanie miało służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania, nie

można się odnieść, gdyż, o czym wcześniej też była już mowa, nieznane są intencje Autora wprowadzonego zróżnicowania (Sejmu).

Można natomiast stwierdzić, że kryterium tego zróżnicowania **nie pozostaje w związku** z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Uzupełniająco trzeba zwrócić uwagę na to, że na gruncie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1255 ze zm.) osobą represjonowaną z powodów politycznych jest osoba, która w okresie od 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. przez okres powyżej 30 dni pełniła zasadniczą służbę wojskową lub czynną służbę wojskową w ramach ćwiczeń wojskowych, do której odbycia została powołana z przyczyn politycznych za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce (*vide* - art. 3 pkt 2 tejże ustawy).

Wprawdzie ustawa lutowa ustanawia własne, ściśle określone kryteria, których spełnienie uzasadnia przewidziane w niej roszczenia o rekompensatę i kryteria te nie odwołują się w żaden sposób do definicji ustawowej osoby represjonowanej, zawartej w powołanej wyżej ustawie z dnia 20 marca 2015 r., tym niemniej wprowadzone w art. 8a ust. 1 ustawy lutowej ograniczenie prawa do świadczeń w oparciu o kryterium okresu, w jakim pełniona była czynna służba wojskowa - okresu zdecydowanie krótszego niż okres pełnienia tej samej służby przyjęty w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. - może budzić wątpliwości systemowe. Wszak w obu tych aktach prawnych użyto identycznych w istocie sformułowań: „pełniła czynną służbę wojskową”, „do której odbycia została powołana” „za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności” („na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”).

Na potrzebę systemowego ujednoczenia ustawy z dnia 20 marca 2015 r. oraz ustawy lutowej w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą w omawianym wyżej zakresie wskazywał senator B. Paszkowski (przedstawiciel Projektodawcy) już w dniu 13 maja 2015 r. na 237. posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka podczas pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej (*vide* - zapis przebiegu 237. posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 13 maja 2015 r., Sejm VII kadencji, druk nr 2481).

Reasumując, należy dojść do wniosku, że art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, „w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosnie natomiast do zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji trzeba podnieść, iż „[w] dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sytuacji, w której stwierdza niezgodność z Konstytucją kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli, powołanymi przez podmiot inicjujący postępowanie, może zostać umorzone, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 OrgTKU, ze względu na zbędność wyrokowania (zob. np. wyroki TK z: 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr

2/A/2010, poz. 12; 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80; 3 października 2018 r., sygn. SK 5/16, OTK ZU, A/2018, poz. 54). **Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności kwestionowanej regulacji z jednym z przepisów Konstytucji prowadzi bowiem do utraty mocy obowiązującej tej regulacji z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego we właściwym dzienniku urzędowym. Tym samym zostaje osiągnięty cel dokonanej przez Trybunał kontroli prawa, jakim jest eliminacja niezgodnej z Konstytucją regulacji z porządku prawnego** (podkr. wł.). Z tego punktu widzenia dalsza kontrola kwestionowanej regulacji jest zbędna” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., w sprawie o sygn. akt K 4/19, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 33).

Tak więc, skoro, jak wyżej wykazano, zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, to postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 8a ust. 1 ustawy lutowej, „w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 01 listopada 1982 roku do dnia 28 lutego 1983 roku”, z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Fertala*  
Zastępca Prokuratora Generalnego





TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

SK 82/22

BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2023 -03- 28

ZAL. .... NR .....

**Pan**  
**Marcin W I A C E K**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**