

65/7/A/2004

WYROK

z dnia 14 lipca 2004 r.

Sygn. akt SK 8/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 lipca 2004 r., skargi konstytucyjnej Jana Kokolusa o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 oraz z 1964 r. Nr 16, poz. 94) z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243 oraz z 1964 r. Nr 16, poz. 94) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Skargą konstytucyjną z 15 stycznia 2003 r. skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 54, poz. 243, z 1964 r. Nr 16, poz. 94) w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia roczny termin zawity do dochodzenia roszczeń przewidzianych ustawą.

W części wstępnej skargi jako wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu skarżący wskazał art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Podkreślił przy tym, że termin określony w zakwestionowanym przepisie, na mocy art. XIII ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, z 1974 r. Nr 24, poz. 142, z 1990 r. Nr 55, poz. 321, z 1994 r. Nr 85, poz. 388 oraz z 2003 r. Nr 49, poz. 408) został przekształcony w termin przedawnienia. Stwierdził w związku z tym, iż: „wnosi o orzeczenie

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 lipca 2004 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1761.

niezgodności z Konstytucją rocznego terminu przedawnienia obowiązującego w polskiej cywilistyce na dochodzenie roszczeń z tytułu szkód dokonanych przez funkcjonariuszy państwowych w ramach czynności władczych w okresie 10-letnim przed wejściem w życie ustawy z dnia 15.11.1956 roku”. W dalszej części skargi stwierdził natomiast, że „wnosi o orzeczenie niezgodności z Konstytucją i utratę mocy prawnej terminu z art. 6 ust. 1 wzmiankowanej ustawy, jako terminu zawitego *ex tunc*, z pominięciem rozważań w zakresie jego przekształcenia w termin przedawnienia w procesie sądowego orzekania”, z tym że na wypadek przyjęcia przez Trybunał, iż termin określony w zaskarżonym przepisie uległ przekształceniu w termin przedawnienia, wniósł o uznanie niekonstytucyjności tak rozumianego terminu.

Przedmiotowa skarga konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z postępowaniem cywilnym, w którym skarżący – były więzień Centralnego Obozu Pracy w Jaworznie – występował jako powód. Wyrokiem z 29 maja 2000 r. Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. III C 1119/97) oddalił jego powództwo o odszkodowanie skierowane przeciwko Skarbowi Państwa uznając, że roszczenie uległo przedawnieniu na podstawie kwestionowanego przepisu. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 9 sierpnia 2001 r. (sygn. I ACa 29/01) oddalił apelację pozwanego na tej samej podstawie. Sąd Najwyższy zaś odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej w tej sprawie kasacji. Jak podkreślił skarżący, z treści uzasadnień wyroków zapadłych w jego sprawie wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że jedynym powodem niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia był upływ terminu przedawnienia oraz nieuwzględnienie zarzutu, że powołanie się na przedawnienie stanowi w jego sprawie nadużycie prawa.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli skarżący zauważył, że wprowadza on dualizm w przedmiocie dochodzenia roszczeń z tego samego tytułu, co narusza zasadę sprawiedliwości społecznej oraz równości poszkodowanych wobec prawa. Podkreślił, że współistnienie dwóch różnych terminów do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy państwowych nie może być uzasadnione tym tylko, że dotyczą one szkód wyrządzonych w różnym czasie. Zaznaczył, że szkody spowodowane działaniem funkcjonariuszy państwowych, które objęte są reżimem określonym w kwestionowanej ustawie, były wynikiem okrutnych zbrodni, co z kolei powoduje, że termin wskazany w zaskarżonym przepisie narusza zasadę ochrony praw człowieka. Niezależnie od tego stwierdził, że roczny termin przedawnienia roszczeń pozostających w bezpośrednim związku ze zbrodniami wojennymi lub zbrodniami przeciwko ludzkości „nie przystaje do norm Konstytucji”.

W ocenie skarżącego pozbawienie go prawa do możliwości uzyskania odszkodowania z powodu obowiązywania rocznego terminu przedawnienia w odniesieniu do czynów stanowiących zbrodnie przeciwko ludzkości, tj. zbrodnie prawa międzynarodowego, nie da się pogodzić z art. 2 Konstytucji. W jego przypadku przyczynę opóźnienia w dochodzeniu odszkodowania od Skarbu Państwa stanowiły okoliczności od niego niezależne. Jak bowiem podkreślił, osoby uwięzione w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie zostały zobowiązane przez służby specjalne do zachowania tajemnicy państwowej w tej kwestii. Ta przeszkoda istniała nie tylko w okresie funkcjonowania systemu komunistycznego w Polsce, ale również w okresie transformacji systemowej.

Niezależnie od tego, w odniesieniu do powołanego jako podstawa kontroli art. 2 Konstytucji skarżący wskazał, że termin określony w zaskarżonym przepisie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Jak podkreślił, niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu wynika nie tylko stąd, że oznaczony w nim termin „swoim rodowodem sięga głęboko w okres funkcjonowania systemu komunistycznego, ale również z tego powodu, iż w żaden sposób nie można się zgodzić z tym, że przystaje on do właściwie rozumianego porządku prawnego w państwie”.

Wskazując, że roczny termin zawity określony kwestionowanym przepisem miał jedynie propagandowy charakter, skarżący stwierdził, że przedmiotowa ustawa nie rozwiązała problemów odszkodowawczych ofiar systemu totalitarnego. Zwrócił przy tym uwagę, że uchwalenie ustawy z 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 oraz z 2002 r. Nr 240, poz. 2055) rozwiązało ten problem w stosunku do ludności rdzennie polskiej, z pominięciem mniejszości narodowych. Ta luka zaś sprawia, że roszczenia odszkodowawcze takich osób nie mogą zostać zrealizowane ze względu na upływ terminu przedawnienia. W konkluzji skarżący stwierdził, że zróżnicowanie terminu do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych łamie zasadę sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza że określony w kwestionowanym przepisie, roczny termin zawity (aktualnie przedawnienie) odnosi się do najokrutniejszych represji, a określony w kodeksie cywilnym termin trzyletni i dziesięcioletni – do odpowiedzialności państwa za działania władcze funkcjonariuszy państwowych na przyszłość. W ocenie skarżącego przedmiotowa ustawa wprowadziła zatem zasadę dualizmu w zakresie terminów do dochodzenia roszczeń z tego samego tytułu, co jest „niezgodne z jakimkolwiek porządkiem prawnym” i z tego już powodu zaskarżony przepis w zakresie, w jakim ustanawia termin do dochodzenia roszczeń wskazanych w ustawie, jest niezgodny z Konstytucją. Dla uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji skarżący odwołał się ponadto do treści art. 43 i 44 Konstytucji. Stwierdził, że skoro zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu, to zasadę tę odnosić należy zarówno do sfery prawa karnego, jak i do sfery prawa cywilnego – naprawienia szkody spowodowanej jej działaniem.

W uzasadnieniu skargi skarżący odwołał się do treści art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazując, że zaskarżony przepis pozbawia go możliwości uzyskania odszkodowania za szkodę, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący stwierdził, iż sankcjonowanie dualizmu w zakresie terminu dochodzenia roszczeń z tego samego tytułu prawnego stanowi iluzję zasady równości obywateli wobec prawa. Naruszenie zasady równości wobec prawa skarżący wiąże ponadto ze stworzeniem „ludności rdzennie polskiej warunków prawnych do uzyskania odszkodowania w sposób czytelny w przeciwieństwie do mniejszości narodowych, tak samo, a nawet bardziej represjonowanych przez system totalitarny”.

Niezależnie od powyższego skarżący stwierdził, że w jego ocenie zaskarżony termin przedawnienia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest w istocie terminem martwym. Uznał, że w ustawie – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny ustawodawca utrzymał w mocy kwestionowany przepis ze względu na zachowanie ciągłości odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania funkcjonariuszy państwowych. W jego ocenie kwestionowany termin zawity, utrzymany jako termin przedawnienia utracił jednak sens prawny. Uzasadniając ten pogląd skarżący podkreślił, że sądy orzekające w jego sprawie w toku instancji przyjęły, że termin przedawnienia nie biegł od dnia zdarzenia stanowiącego podstawę orzeczenia do 4 czerwca 1989 r. W świetle przepisów przechodnich, art. XXVI i art. XXXV ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, w jego ocenie oznacza, że do oceny tego zdarzenia zastosowanie ma art. 442 § k.c. (dziesięcioletni termin przedawnienia). W tym zakresie odwołując się do poglądu J. Gwiazdomorskiego stwierdził, że nie ma problemu międzyczasowego wówczas, gdy przedawnienie do dnia 1 stycznia 1965 r. nie zaczęło biec. Wówczas bowiem stosować należy przepisy kodeksu cywilnego o przedawnieniu i także wtedy, gdy roszczenie powstało przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego (zob. J. Gwiazdomorski, *Międzczasowe prawo prywatne, część II – przepisy szczegółowe*, Nowe

Prawo 1965, nr 7-8, s. 744). Skoro zaś sądy nie stosują się do takiej interpretacji, a poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje dokonywanie wykładni obowiązującego prawa, to zdaniem skarżącego zarzuty sformułowane w skardze są zasadne.

Skarżący wyraził również pogląd, że skoro prawo międzynarodowe nie zna przedawnienia w zakresie ścigania sprawców zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, jak również w zakresie naprawienia szkody będącej skutkiem takiego przestępnego działania, to odpowiedzialność Państwa za działania funkcjonariuszy państwowych wymyka się spod oceny terminów przedawnienia określonych w kodeksie cywilnym.

Uzupełniając skarżący podkreślił, że Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjmuje w drodze wykładni, iż do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych ze zbrodniami przeciwko ludzkości stosuje się najkrótszy, roczny termin. Nie uznaje ponadto, że podniesienie zarzutu przedawnienia w takich sprawach stanowi nadużycie prawa. W ocenie skarżącego takie stanowisko Sądu Najwyższego jest wynikiem faktu, że chodzi o roszczenia odszkodowawcze mniejszości narodowych. Niezależnie od tego, zdaniem skarżącego takie stanowisko Sądu Najwyższego koliduje z prawem do rzetelnego procesu sądowego. Prowadzi bowiem do ochrony interesu fiskalnego Skarbu Państwa z pominięciem podmiotowego prawa poszkodowanych – ofiar zbrodni. Jak stwierdził skarżący ocena tych zarzutów nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego, jednak ma znaczenia dla oceny przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

2. W piśmie z 15 maja 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje roczny termin do dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego, jest zgodny z art. 77 ust. 1 i z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny na wstępie zwrócił uwagę na alternatywne sformułowanie przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. Podkreślił, że skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w zakresie zawartego w nim terminu zawitego, a na wypadek, gdyby Trybunał uznał przekształcenie tego terminu w termin przedawnienia – o stwierdzenie niekonstytucyjności tego terminu z uwzględnieniem treści art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. W tym zakresie stwierdził, że skoro skarga konstytucyjna może być skierowana wyłącznie przeciwko normie prawnej, która stanowiła podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie, to normą tą jest samodzielnie art. 6 art. 1 przedmiotowej ustawy.

Następnie Prokurator Generalny odwołał się do sposobu powołania wzorców kontroli w przedmiotowej sprawie. Przypomniął, że odwołanie się do zasad wyrażonych w art. 2 i 32 Konstytucji musi być połączone ze wskazaniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej. Zauważył przy tym, że przedmiotowa skarga konstytucyjna została sporządzona bez wyraźnego podziału na *petitum* i uzasadnienie. Wprawdzie została w niej wyodrębniona część zatytułowana uzasadnienie, lecz także w tej części wskazane zostały przepisy Konstytucji, z którymi w ocenie skarżącego koliduje zaskarżony przepis. W ocenie Prokuratora Generalnego wzorcem kontroli w niniejszej sprawie są nie tylko art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, które wskazane zostały we wstępnej części skargi, ale także powołany w uzasadnieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego podstawy kontroli nie stanowią natomiast w niniejszej sprawie art. 43 i 44, do których skarżący również odwołuje się w uzasadnieniu.

Ustosunkowując się do meritum skargi konstytucyjnej Prokurator Generalny stwierdził, że roszczenia z art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy wygasły z dniem 28 listopada 1957 r. Uzasadniając ten pogląd odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego z 1964 r.

Prokurator Generalny podkreślił, że zakwestionowany przepis dotyczy stanów faktycznych i prawnych ukształtowanych przed wejściem w życie ustawy. Wszyscy zaś

adresaci tego przepisu zostali potraktowani jednakowo, co do terminu wyznaczonego do wystąpienia z powództwem o wynagrodzenie wyrządzonych szkód.

Odwołanie się przez skarżącego do ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego Prokurator Generalny uznał za nieuprawnione. W jego ocenie jest to bowiem odpowiedzialność odszkodowawcza z innego tytułu.

3. W piśmie z 29 lipca 2003 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie. Sejm stwierdził, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 77 ust. 1 i z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu przypomniał, że kwestionowana ustawa była pierwszą ustawą, która szczegółowo unormowała odpowiedzialność Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

Odnosząc się do terminu określonego w zaskarżonym przepisie Sejm odwołał się do wyroku z 1966 r., w którym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że termin ten nie jest ani terminem przedawnienia, ani terminem zawitym w rozumieniu art. 105 i 117 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311), a w związku z tym nie mają do niego zastosowania przepisy o zawieszeniu biegu przedawnienia i o terminach zawitych. W konkluzji stwierdził, że w związku z powyższym roszczenia, o których mowa jest w art. 6 ust. 2 przedmiotowej ustawy, wygasły bezpowrotnie z dniem 28 listopada 1957 r.

Sejm zwrócił także uwagę, że przedmiotowa skarga konstytucyjna jest wadliwa, gdyż sformułowana została przez skarżącego alternatywnie. Wskazując, że zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga powinna zawierać m.in. dokładne określenie przedmiotu zaskarżenia, stwierdził, że błąd formalny skarżącego polegający na alternatywnym określeniu przedmiotu zaskarżenia może zostać usunięty jedynie przez przyjęcie, że skoro skarga konstytucyjna może być skierowana wyłącznie przeciwko normie prawnej, która stanowiła podstawę rozstrzygnięcia, to normą tą jest zaskarżony przepis poddany samodzielnej kontroli w zakresie określonego w nim terminu.

Ustosunkowując się do sformułowanego przez skarżącego zarzutu, że zaskarżony przepis narusza zasadę równości wobec prawa, Sejm przedstawił pogląd, iż w zakresie określonego tam terminu przepis jednakowo traktuje wszystkich jego adresatów.

II

Na rozprawie 8 lipca 2004 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał stanowisko zajęte uprzednio w skardze oraz piśmie procesowym. Podkreślił nadto, że termin roczny dochodzenia roszczeń odszkodowawczych dla osób więzionych w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie z powodu pochodzenia ukraińskiego wydaje się urągać wszelkim standardom państwa prawnego. Jego zdaniem nawet przyjęcie przez Sąd Najwyższy, że termin ten nie rozpoczął biegu, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu do dnia odzyskania suwerenności przez Państwo Polskie, nie znosi jego nadmiernej, nieusprawiedliwionej restryktywności.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał zajęte uprzednio stanowisko, a nadto wskazał, iż uchylenie zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim ustanawia roczny tylko termin dochodzenia odszkodowania, nie zmieniłoby sytuacji prawnej osób poszkodowanych. W rezultacie takiego wyroku zaistniałaby luka prawna, która – jego zdaniem – powinna zostać wypełniona przez władzę ustawodawczą. Niemożliwe jest bowiem stosowanie systemu odszkodowawczego, stworzonego dla innych stanów prawnych przez przepisy kodeksu cywilnego.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego RP potwierdził stanowisko uprzednio zajęte oraz zwrócił uwagę, że wskazany w uzasadnieniu skargi posiłkowo art. 43 Konstytucji nie

może być traktowany jako stwarzający zakaz przedawniania roszczeń odszkodowawczych za zbrodnie przeciw ludzkości.

III

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy rozstrzygnąć należy dwie kwestie o charakterze formalnym. Pierwsza dotyczy sposobu określenia przez skarżącego przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. Druga wiąże się ze sposobem powołania wzorców konstytucyjnych.

Formułując zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli skarżący „przemiennie” niejako określił przedmiot kontroli. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego we wstępnej części skargi przypomniał, że na mocy art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny termin oznaczony przez zaskarżony przepis jako termin zawity uległ przekształceniu w termin przedawnienia. W związku z tym wniósł o orzeczenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli w części, w której określa jednoroczny termin przedawnienia roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych działaniem władczym funkcjonariuszy państwowych. W dalszej części skargi stwierdził natomiast, że wnosi o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w części, w której określa jednoroczny termin zawity do dochodzenia tych roszczeń, z pominięciem kwestii jego przekształcenia w termin przedawnienia. Na wypadek zaś, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że termin wskazany w zaskarżonym przepisie uległ przekształceniu w termin przedawnienia, wniósł o uznanie niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli tak rozumianego terminu.

Rozstrzygnięcia wymaga zatem wątpliwość, czy skarżący przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie czyni art. 6 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, czy też art. 6 ust. 1 ustawy w związku niejako z art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, w obu przypadkach w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia roczny termin do dochodzenia roszczeń określonych w ustawie.

Alternatywnego oznaczenia przedmiotu kontroli nie można w niniejszej sprawie uznać za uchybienie formalne, wyłączające dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazują, że w trybie skargi konstytucyjnej można poddać kontroli Trybunału tylko taki przepis, który był podstawą ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Spośród przepisów alternatywnie wskazanych przez skarżącego jako przedmiot kontroli, rozpoznaniu merytorycznemu może zatem podlegać ten tylko, który stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie, w której skarżący występował jako powód.

Lektura końcowej części uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wskazuje, że oddalając apelację skarżącego, sąd ten podzielił stanowisko – orzekającego w pierwszej instancji – Sądu Okręgowego w Warszawie co do uprawnienia pozwanego „do uchylenia się na podstawie art. 117 § 2 k.c. od zaspokojenia powoda ze względu na upływ terminu do dochodzenia roszczenia”. Zdanie to wskazuje na to, że ostateczne orzeczenie w tej sprawie wydane zostało na podstawie art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy w związku z art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. We wcześniejszej części uzasadnienia, sąd ten uznał jednak, że brak jest podstaw do przyjęcia, aby w sprawie dotyczącej skarżącego roczny termin określony w art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy nie rozpoczął biegu. Stwierdził ponadto, że: „Gdyby nawet przez chwilę założyć, że termin zawity nie upłynął przed dniem 1 stycznia 1965 r. i przekształcił się (art. XIII przepisów wprowadzających kodeks cywilny) – w termin przedawnienia z dniem 4 czerwca 1989 r., to i

tak roszczenie powoda uległoby jednorocznemu przedawnieniu z dniem 5 czerwca 1990 r.”. Termin określony w zaskarżonym przepisie mógł zaś ulec przekształceniu w termin przedawnienia dopiero od 1 stycznia 1965 r. (data wejścia w życie kodeksu cywilnego) pod warunkiem, że w tym dniu jeszcze biegł (por. niepublikowany wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2002 r., sygn. I CKN 1049/00).

Wobec tej niejasności, pomimo że art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako jeden z wymogów formalnych skargi konstytucyjnej wskazuje dokładne określenie przedmiotu kontroli, za niedopuszczalne uznać należy obarczanie skarżącego negatywnymi konsekwencjami alternatywnego wskazania przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że merytorycznemu rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu poddany zostaje art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy w zakresie, w jakim ustanawia roczny termin przedawnienia do dochodzenia roszczeń wskazanych w ustawie. Z uzasadnień wyroków wydanych zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji wynika bowiem, że negatywne dla skarżącego rozstrzygnięcie wydane zostało nie z uwagi na wygaśnięcie roszczenia z powodu upływu terminu zawitego, ale z powodu podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia. Wskazuje na to również ta część uzasadnienia wyroku wydanego w sprawie skarżącego w pierwszej instancji, w której sąd ten tłumaczy, iż obawy skarżącego powstrzymujące go od dochodzenia roszczenia po 1989 r. nie sposób jest uznać za uzasadnioną. W ostatnim zaś zdaniu uzasadnienia orzekający w sprawie skarżącego Sąd Okręgowy w Warszawie „(...) uznał roszczenie powoda za przedawnione (...)”. To orzeczenie utrzymane zostało w mocy przez sąd odwoławczy, który – jak już wskazano – podzielił stanowisko sądu pierwszoinstancyjnego co do dopuszczalności do uchylenia się przez pozwanego od zaspokojenia roszczenia powoda ze względu na upływ terminu przedawnienia.

Rozważenia wymaga także druga kwestia formalna. Pozostaje ona w związku ze sposobem powołania przez skarżącego wzorców kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

W *petitum* skargi, która w niniejszej sprawie zawiera także wywody uzasadniające zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, skarżący jako wzorzec kontroli wskazał tylko art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. W uzasadnieniu natomiast oprócz tych przepisów powołał się na art. 43, 44 oraz 77 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skuteczne zainicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia wymogu wskazania naruszonych praw lub wolności konstytucyjnych dotyczących skarżącego. W niniejszej sprawie prawem tym jest określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Skarżący wskazuje bowiem, że określony w zaskarżonym przepisie termin pozbawia go prawa do uzyskania wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego.

W niniejszym postępowaniu skarżący kwestionuje zatem zgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 i 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Art. 43 i 44 Konstytucji, do których skarżący odwołuje się w uzasadnieniu nie są natomiast wzorcami kontroli w tym postępowaniu. Powołane zostały jako argument wspierający twierdzenie o niezgodności jednorocznego terminu do dochodzenia roszczeń wskazanych w przedmiotowej ustawie z tak określonym wzorcem kontroli. Skarżący nie twierdzi wszak, że roszczenia takie w ogóle nie powinny ulegać przedawnieniu, ale że zbyt krótki termin określony w zaskarżonym przepisie pozbawia go możliwości uzyskania odszkodowania.

2. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, TK przypominał, że przed 28 listopada 1956 r. ustawodawstwo polskie nie dopuszczało możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej działaniem władczym funkcjonariusza publicznego. Możliwości

wystąpienia z takim roszczeniem nie przewidywało obowiązujące wówczas rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598, sprost. z 1934 r. Nr 54, poz. 492, z 1934 r. Nr 59, poz. 509, z 1939 r. Nr 84, poz. 538, z 1945 r. Nr 40, poz. 224, z 1946 r. Nr 57, poz. 321 i Nr 67, poz. 369, z 1949 r. Nr 45, poz. 332, z 1950 r. Nr 34, poz. 309 i Nr 34, poz. 312, z 1959 r. Nr 10, poz. 59, z 1964 r. Nr 16, poz. 94, z 1965 r., Nr 13, poz. 91 oraz z 1969 r. Nr 12, poz. 85). Przedmiotowa ustawa, obowiązująca od 28 listopada 1956 r., stworzyła zatem, nieznaną wcześniej polskiemu systemowi prawnemu, możliwość dochodzenia roszczeń o naprawienia szkody wyrządzonej działaniem władczym funkcjonariusza publicznego (por.: uchwałę Sądu Najwyższego z 11 października 1996 r., sygn. III CZP 76/96, OSNC nr 2/1997, poz. 16 i wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2001 r., sygn. I CKN 1049/00 – niepublikowany).

W czasie, kiedy zaistniały zdarzenia powodujące szkodę, której wynagrodzenia skarżący dochodził w postępowaniu zakończonym wyrokiem wydanym na podstawie kwestionowanego przepisu, nie istniały zatem przepisy pozwalające na dochodzenie takich roszczeń. Przepisy takie zawarte zostały dopiero w przedmiotowej ustawie.

Kwestionowany art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy stanowi, że w sytuacji gdy według dotychczasowych przepisów Państwo nie ponosiło odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to z dniem 28 listopada 1956 r. poszkodowany może dochodzić od Państwa wynagrodzenia, nie później jednak niż w ciągu roku od tego dnia.

W badanej sprawie zachodzi konieczność ustalenia znaczenia zaskarżonego przepisu, jakie ukształtowane zostało w praktyce orzeczniczej w związku z brzmieniem art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Sporne jest bowiem, czy po pierwsze rozpoczął się bieg terminu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, a po drugie, czy bieg tego terminu mógł ulec zawieszeniu i na jakich zasadach, oraz wreszcie po trzecie, czy jego upływ rodzi skutki właściwe upływowi terminu zawitego czy przedawnionego.

Konieczność ustalenia takiego znaczenia przepisu zachodzi ze względu na to, że skarżący kwestionuje jego konstytucyjność z dwójakiej perspektywy, za każdym razem jednak podając te same wzorce konstytucyjne.

W pierwszej kolejności zarzut jego niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli wiąże z istnieniem dwóch różnych reżimów dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy państwowych – tego, który uregulowany jest przez przepisy kwestionowanej ustawy, oraz tego, którego kształt wyznaczają przepisy części ogólnej kodeksu cywilnego. Zdaniem skarżącego ten dualizm narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości poszkodowanych wobec prawa w zakresie konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Niezależnie od powyższego skarżący podnosi, że określony w zakwestionowanym przepisie roczny termin zawity (przekształcony wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego w termin przedawnienia) sprawia, że ze względu na długość tego terminu oraz sytuację polityczną w czasie, kiedy rozpoczął on bieg, przedmiotowa ustawa pozornie tylko stworzyła możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych przez funkcjonariuszy państwowych. Konfrontując przy tym przedmiotową ustawę z tzw. ustawą rehabilitacyjną, tj. ustawą z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, wywodzi, że ustawodawca dopuścił w niej możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu zbrodni komunistycznych przez „ludność rdzennie polską”, nie przewidział natomiast odpowiedniej regulacji, która objęłaby roszczenia mniejszości narodowych, w tym obywateli polskich narodowości ukraińskiej.

Przed ustosunkowaniem się do pierwszego z powyższych zarzutów należy stwierdzić, co następuje.

Nie można podzielić stanowiska skarżącego co do „równoległego” istnienia dwóch reżimów dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej działaniem władczym funkcjonariusza państwowego. Pierwszym miałby być system dochodzenia odpowiedzialności na podstawie zaskarżonej ustawy – z uwzględnieniem wszakże zmian wynikających z ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, a drugim reżim wyznaczony przez zasady ogólne kodeksu cywilnego. Jednak ten pierwszy rodzaj odpowiedzialności ukształtowany został dla zrekompensowania szkód wyrządzonych działaniami funkcjonariuszy państwowych dokonanych przed 28 listopada 1956 r., tj. przed dniem wejścia badanej ustawy w życie. Adresatem odpowiedzialności jest tu wyłącznie Skarb Państwa. Drugi natomiast odnosi się do skutków czynów popełnionych pod rządami kodeksu cywilnego. Ustawodawca nie uchylił przedmiotowych, zaskarżonych przepisów, a zwłaszcza zawartego w nich kategorycznego stwierdzenia co do rocznego terminu dochodzenia roszczeń. Dokonał natomiast jego modyfikacji w ograniczonym tylko zakresie przez ustawę – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny.

Do roszczeń wynikających ze zdarzeń zaistniałych przed dniem wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych stosuje się jednoroczny termin ich dochodzenia, wskazany w zaskarżonym przepisie. Podkreślić należy, że do tego terminu odnosi się art. XIII przepisów wprowadzających kodeks cywilny, na mocy którego terminy zawite, przewidziane w przepisach prawa cywilnego uległy wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego przekształceniu w terminy przedawnienia (por. uchwałę SN z 11 października 1996 r., sygn. III CZP 76/96, *op.cit.* oraz wyroki SN z: 2 lutego 2001 r., sygn. I CKN 1049/00 i 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1151/00).

Zasadniczo, roczny termin wskazany w zaskarżonym przepisie rozpoczął swój bieg 28 listopada 1956 r., tj. z dniem wejścia ustawy w życie. Bieg ten winien się rozpocząć także w odniesieniu do osób, które z przyczyn natury obiektywnej, dotyczących stosunków politycznych w państwie nie mogły wystąpić z przedmiotowym roszczeniem. Kwestią wymagającą ustalenia jest zatem, czy mógł on nie rozpocząć w ogóle biegu, czy też ulec zawieszeniu już w dniu rozpoczęcia biegu dla tej kategorii osób. Zważyć bowiem należy, że w świetle przepisów ogólnych prawa cywilnego, pod których rządami zaskarżony przepis wszedł w życie, przyczyną zawieszenia biegu terminu mogła być siła wyższa czy stan zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 116 ustawy z 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311 ze zm.) do terminów zawitych stosowało się przepisy o zawieszeniu biegu przedawnienia, o ile niemożność dochodzenia roszczenia była wywołana zawieszeniem wymiaru sprawiedliwości albo siłą wyższą. Jednak do roku 1989 w orzecznictwie SN dominował pogląd, że termin, o którym mowa w zaskarżonym art. 6 ust. 1 ustawy nie jest ani terminem przedawnienia, ani terminem zawitym w rozumieniu art. 105 i 117 przepisów ogólnych prawa cywilnego (por. niepublikowany wyrok SN z 4 marca 1966 r., sygn. ICR 300/64). Po roku 1989 w orzecznictwie sądowym przyjęło się rozumienie obiektywnych przyczyn politycznych, uniemożliwiających dochodzenie roszczeń bądź jako siły wyższej, bądź stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że termin ten zaczęto traktować jak termin zawity lub termin przedawnienia, a więc podlegający odpowiednim regułom określającym przesłanki zawieszenia jego biegu.

Przy takim rozumieniu, przekształcenie przedmiotowego terminu w termin przedawnienia, po wejściu w życie obowiązującego kodeksu cywilnego spowodowało w tym zakresie tę tylko zmianę, że obecnie ustawa nie posługuje się pojęciem „zawieszenie wymiaru sprawiedliwości”. Taka interpretacja jest zgodna z linią orzecniczą Sądu Najwyższego.

Zatem bieg terminu, który rozpoczął się z dniem 28 listopada 1956 r., mógł następnie ulec zawieszeniu dla tych, którzy nie wystąpili z powództwem do sądu z powodu przeszkód, o których mowa była w art. 116 ustawy – Przepisy ogólne prawa cywilnego, a które następnie po 1 stycznia 1965 r. mogły być uznane jako przeszkody spowodowane siłą wyższą, uniemożliwiającą dochodzenie roszczeń.

Inna wykładnia kwestionowanego przepisu opierałaby się na założeniu, że art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny gruntownie zmienił charakter terminu zawartego w kwestionowanym przepisie z zawitego w przedawnienie, nie zmieniając rocznego okresu jego upływu, lecz zmieniając jego początek. Taka interpretacja miałaby jednak pełny sens dopiero wówczas, gdyby przyjąć, że na podstawie art. XIII powstał nowy moment początkowy biegu terminu określonego w kwestionowanym przepisie. Inaczej mówiąc należałoby przyjąć, że moment wejścia w życie ustawy nie jest równoznaczny ze ziszczeniem się momentu początkowego terminu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie. Zabieg taki byłby jednak nieuprawniony wobec kategorycznego brzmienia zaskarżonej ustawy, która mówi wyraźnie zarówno to, kiedy wchodzi w życie, jak i to, że dzień ten jest dniem początkowym biegu terminu.

Natomiast całkowicie niedopuszczalny byłby taki sposób rozumienia, który zakładałby, że na podstawie art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny roczny termin zawity wskazany w kwestionowanym przepisie został przekształcony w ogólny dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w kodeksie cywilnym dla dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego. Nie znajduje on bowiem podstaw w dopuszczalnych metodach wykładni. Oznaczałoby to zastąpienie bez podstawy prawnej systemu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, o którym mowa w zaskarżonym przepisie ogólnym systemem odpowiedzialności, o którym mowa w kodeksie cywilnym. Całkowicie prawotwórcze byłoby natomiast zastąpienie wprost okresu rocznego dziesięcioletnim okresem przedawnienia. Taka swoista nowelizacja zaskarżonych przepisów wymaga bezwzględnie interwencji ustawodawcy pozytywnego. Należy przy tym zważyć, że taki zabieg nowelizacyjny nie mógłby się ograniczyć jedynie do zastąpienia okresu rocznego okresem dziesięcioletnim. Wymagałoby to także wprowadzenia reguł intertemporalnych stosowania nowego terminu przedawnienia do skutków zdarzeń, które miały miejsce przed listopadem 1956 r.

Wobec powyższego dwa ostatnie sposoby rozumienia zaskarżonego przepisu w związku z art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny nie mają już cech wykładni nadającej się do stosowania przez sądy, lecz wyraźnie prawotwórczy charakter. Jako takie są niedopuszczalne.

W jednoroczny termin przedawnienia kwestionowany przepis mógł się przekształcić dopiero z dniem 1 stycznia 1965 r. pod warunkiem jednak, że w tym dniu jeszcze nie wygasł. Dla osób, dla których termin określony w art. 6 ust. 1 ustawy rozpoczął swój bieg, lecz oni zeń nie skorzystali do 1 stycznia 1965 r. z powodu przeszkód natury obiektywnej, uniemożliwiającej dochodzenie roszczeń, termin ten po 1 stycznia 1965 r. podlegał zawieszeniu na zasadach określonych w kodeksie cywilnym dla biegu przedawnienia.

Toteż podkreślić należy, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego, przy rozpoznawaniu spraw o roszczenia odszkodowawcze dochodzone na podstawie przedmiotowej ustawy, każdorazowego ustalenia wymaga czy przyczyną niewystąpienia z takim roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa były wyłącznie okoliczności zależne od osoby poszkodowanej, czy też w grę wchodził obiektywny stan rzeczy, wskazujący na istnienie powszechnej przeszkody o charakterze obiektywnym, faktycznie uniemożliwiającej skorzystanie przez poszkodowanych z wymiaru sprawiedliwości.

Jak wskazał Sąd Najwyższy, dotyczy to w szczególności niemożności udowodnienia podstawy roszczenia przez wykazanie faktów ukrywanych przed społeczeństwem. Zważyć

należy, iż osoby przebywające w Obozie Pracy w Jaworznie były zobowiązane do zachowania w tajemnicy faktu pobytu. Zasadnie mogły domniemywać, że ujawnienie tego faktu mogło się łączyć z zagrożeniem pogorszenia ich sytuacji osobistej czy utratą szans na polepszenie pozycji społecznej. Co do istnienia tych okoliczności zgromadzona została obszerna dokumentacja historyczna.

Sąd Najwyższy wskazał, że faktyczna niemożność skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej, nawiązujących do stosunków politycznych powoduje skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości (por. uchwałę SN z 11 października 1996 r., sygn. III CZP 76/96). Sąd Najwyższy dopuścił zatem możliwość oceny roszczeń wynikających z zaskarżonego przepisu przez pryzmat instytucji zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

Z orzecznictwa SN wynika, że zaskarżony przepis nadal obowiązuje dla tych, którzy nie skierowali do sądu roszczeń z powodu obiektywnych przeszkód politycznych uniemożliwiających ich dochodzenie. Przyczyny te były i są nadal przesłanką zawieszenia biegu terminu, określonego w zaskarżonym artykule. Mniej utrwalona jest linia orzecznicza co do tego, czy końcowy moment upływu terminu rocznego należy traktować jako upływ terminu zawitego, czy przedawnienia. Należy podkreślić, że w praktyce większości sądów (w tym także orzekających w sprawie skarżącego) upływ terminu rocznego bywa traktowany tak jak upływ terminu przedawnienia, a nie terminu zawitego. Taką praktykę należy w pełni zaakceptować – jako dającą większe możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych osobom pokrzywdzonym działaniami funkcjonariuszy systemu totalitarnego.

3. Zupełnie inny system dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych przewiduje kodeks cywilny. Roszczenia powstałe po dniu wejścia w życie kodeksu cywilnego dochodzone są w trybie określonym w art. 417-420 k.c. Zasadniczo dotyczy ich więc dziesięcioletni termin przedawnienia, wskazany w art. 118 k.c.

Wyznaczone przez zaskarżony przepis z jednej strony oraz przez art. 118 k.c. z drugiej „ogólne” terminy przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego odnoszą się do zdarzeń powstałych w różnym czasie. Granicę w tym zakresie wyznacza dzień wejścia w życie kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z art. XXVI ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe, chyba że przepis szczególny wprowadza odstępstwo od tej zasady. W odniesieniu do terminów przedawnienia takie odstępstwo nie zostało przewidziane (por. niepublikowany wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2002 r., sygn. I CKN 1049/00).

Istnienie w obowiązującym porządku prawnym przepisów wyznaczających dwa różne „ogólne” tryby dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego jest zatem konsekwencją rozstrzygnięcia ustawodawcy, polegającego na dopuszczalności stosowania dawnego prawa, z modyfikacją w zakresie, w jakim roczny termin zawity przekształcono w roczny termin przedawnienia. Rozwiązanie to polega na tym, że do czasu ustania następstw zdarzeń, które powstały w czasie obowiązywania zmienianego prawa i trwają nadal, zastosowanie mają przepisy, które obowiązywały w czasie powstania tych zdarzeń bądź ich następstw. Zakłada ono zatem obowiązywanie dwóch odmiennych regulacji prawnych, przy czym do zdarzeń powstałych od chwili wejścia w życie nowych przepisów stosuje się te nowe przepisy, a do zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowego prawa stosuje się przepisy dawne (por. S. Wronkowska, *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 154-155).

Nie można zatem mówić o dualizmie systemów odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Inne bowiem zastosowanie czasowe ma każdy z tych systemów, inni są adresaci odpowiedzialności odszkodowawczej oraz inne – zarówno pod względem charakteru prawnego, jak i długości trwania – są okresy, w których można dochodzić roszczeń.

W ocenie skarżącego dokonanie zmiany prawa w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego w oparciu o wskazaną wyżej regułę prawa międzyczasowego prowadzi do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz równości obywateli wobec prawa, a w konsekwencji pozbawia go prawa do uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Jego zdaniem, nie istnieją żadne racjonalne argumenty uzasadniające istnienie dwóch różnych terminów do dochodzenia roszczeń określonych w zaskarżonym przepisie – terminu wynikającego z zakwestionowanego przepisu oraz tego, który wskazuje kodeks cywilny. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji skarżącego.

Przedstawiona przez skarżącego argumentacja zdaje się wskazywać, że w jego ocenie zmiana prawa w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona w oparciu o zasadę bezpośredniego działania nowego prawa w ten sposób, by stosowano nowe normy do wszelkich zdarzeń, zarówno tych które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów, i wywoływały skutki określone w przepisach wcześniejszych.

Jeśli nie traktować tych argumentów jako postulatów dotyczących luki w prawie, związanej z zaniechaniem ustawodawcy – o czym była mowa na rozprawie – to ich istota sprowadzałaby się do tego, że ustawodawca niesprawiedliwie odmówił rozciągnięcia przepisów ogólnych prawa cywilnego na skutki zdarzeń, które normowała ustawa z 1956 r. Pominięcie takiej reguły intertemporalnej spowodowało, zdaniem skarżącego, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania skarżącego z następujących względów.

Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Inaczej rzecz ujmując, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Takie ujęcie zasady równości nakazuje jednocześnie odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym przypadku naruszona wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne (por. wyroki TK z: 17 stycznia 2001 r., sygn. K. 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; 29 maja 2001 r., K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Uzasadniając zarzut niezgodności podwójnego reżimu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza, skarżący podkreślił, że w okresie, którego ten przepis dotyczy, szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych miały nieporównanie dotkliwszy charakter; tymczasem odnoszący się do nich termin przedawnienia jest krótszy.

Cechą, w oparciu o którą ustawodawca zróżnicował sytuację prawną osób dochodzących roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego, jest moment, w którym zdarzenie takie zaistniało. Zróżnicowanie to – niejako naturalnie – spowodowane zostało przez konieczność rozstrzygnięcia kolizji czasowej pomiędzy

przepisami. Prawnie relewantną cechą, na podstawie której ustawodawca dokonał zróżnicowania sytuacji osób dochodzących roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego, jest zatem czas, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę. Wszystkich osób, których roszczenie powstało przed wejściem w życie kodeksu cywilnego dotyczy jednoroczny termin, określony w zaskarżonym przepisie, jednak rozumiany tak, jak to ustalono wyżej. Jest to zatem wprawdzie termin roczny, lecz podlegający zawieszeniu, a nadto dla tych, którzy nie mogli dochodzić swych roszczeń przed 1 stycznia 1965 r., traktowany jak termin przedawnienia, jeśli chodzi o skutki jego upływu. Adresatem tych roszczeń jest wyłącznie Skarb Państwa. W praktyce ten jednoroczny termin dla osób, które przed odzyskaniem suwerenności nie skierowały swych roszczeń do sądu z powodu obaw politycznych, uległ wieloletniemu zawieszeniu, a następnie jego upływ jest dla nich oceniany tak, jak upływ przedawnienia. Osoby takie traktowane są zatem przez ustawodawcę jednolicie, bowiem wszystkich ich dotyczy jednakowy termin przedawnienia ograniczający możliwość skutecznego wystąpienia z powództwem z tego tytułu.

Kryterium czasowe, w myśl którego rozróżniono dwa reżimy prawne odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez działania funkcjonariuszy państwowych, nie narusza zatem zasady równości w dochodzeniu prawa do wynagrodzenia za te szkody, wyrażonej przez art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jest bowiem kryterium relewantnym, a nadto znajdującym swe oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych, tj. pewności prawa (zasada państwa prawnego), a także – w pewnym zakresie – zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Właśnie oparcie reguł intertemporalnych w tym zakresie na zasadzie bezpośredniego stosowania ustawy nowej tak, jak to zdaje się proponować skarżący, powodowałoby nieusprawiedliwione uprzywilejowanie osób występujących z roszczeniem już po wejściu w życie kodeksu cywilnego. W takiej bowiem sytuacji dziesięcioletni termin przedawnienia określony w art. 118 k.c. odnosiłby się do roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych po wejściu w życie kodeksu cywilnego oraz do roszczeń z tytułu takich szkód, które wyrządzone zostały pod rządami przedmiotowej ustawy, lecz nie były dochodzone przed wejściem w życie kodeksu cywilnego. W takim przypadku sytuacja osób, które wystąpiłyby z takim roszczeniem już po upływie określonego w zaskarżonym przepisie jednorocznego terminu, ale przed wejściem w życie kodeksu cywilnego, odbiegałaby rażąco na niekorzyść od sytuacji osób, które z takim roszczeniem wystąpiły jeszcze później, bo już po jego wejściu w życie. Roszczenie tej pierwszej kategorii osób, jako wygasłe, a w dodatku objęte powagą rzeczy osądzonej wykluczałoby możliwość jego ponownego dochodzenia. W dodatku w stosunku do tej kategorii osób poprawa sytuacji mogłaby nastąpić wyłącznie z drogie wprowadzenia specjalnej ustawy, nie zaś odpowiedniej wykładni sądowej.

Powoływane już stanowisko zajmowane aktualnie przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym w sprawach dotyczących osób więzionych w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie w toku postępowania sądowego każdorazowo ustalić należy, czy bieg terminu wskazanego w zaskarżonym przepisie nie uległ zawieszeniu ze względu na sytuację polityczno-prawną w czasie, kiedy przedmiotowa ustawa weszła w życie, i tak premiuje osoby dochodzące tych roszczeń po wejściu w życie kodeksu cywilnego. Jak już bowiem wskazano, na mocy art. XIII ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, termin wskazany w zaskarżonym przepisie wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego mógł ulec zawieszeniu na tych samych podstawach, co termin przedawnienia, określony w kodeksie cywilnym.

Nadto ta teza SN wskazuje, że ocena ustania przeszkody w dochodzeniu roszczenia winna być dokonywana w każdym indywidualnym przypadku, co oznacza obowiązek badania przez sąd, czy obiektywne przeszkody natury politycznej ustały już w odniesieniu do powoda, jeśli na okoliczności istnienia dalszych obaw, przemawiających za dłuższym okresem zawieszenia terminu się powołał.

Z tych względów Trybunał uznał, że zaskarżony przepis, rozumiany jako ustanawiający roczny termin dochodzenia wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych po 28 listopada 1956 r., jeśli mają do niego zastosowanie przepisy o zawieszeniu biegu przedawnienia, nie narusza art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o aspekt czasowy jego zastosowania.

4. Następnie Trybunał zbadał, czy zaskarżony przepis, w zakresie, w jakim ustanawia roczny termin, rozumiany jak wyżej, nie narusza podanych wyżej wzorców konstytucyjnych, jeśli chodzi o porównanie sytuacji różnych kategorii podmiotów, dochodzących wynagrodzenia za działania funkcjonariuszy państwowych, wyłącznie od Skarbu Państwa.

Przedmiotowa ustawa określa termin przedawnienia takich tylko roszczeń, które kierowane są przeciwko Skarbowi Państwa, a zatem roszczeń o szczególnym charakterze, powstałych z powodu działań funkcjonariuszy państwowych przed 28 listopada 1956 r.

Zauważyć należy, że oprócz „ogólnego” niejako trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego, w obowiązującym porządku prawnym istnieje kilka uregulowań szczegółowych, które odmiennie aniżeli kodeks cywilny określają termin przedawnienia takich roszczeń. Są to: art. 555 k.p.k., który wyznacza roczny termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego, art. 8 ust. 3 tzw. ustawy rehabilitacyjnej, który w zakresie terminu przedawnienia roszczeń w niej określonych nakazuje odpowiednio stosować rozdział 50 k.p.k., a zatem także art. 555 tego kodeksu wyznaczający roczny termin przedawnienia, art. 769 k.p.c., zgodnie którym Skarb Państwa odpowiada solidarnie z komornikiem za szkodę wyrządzoną przez komornika umyślnie lub przez niedbalstwo, a roszczenia z tego tytułu przedawniają się z upływem dwóch lat, roszczenia określone w art. 160 i 161 k.p.a., które ulegają trzyletniemu przedawnieniu. Terminy te są zatem zawsze krótsze aniżeli „ogólny” dziesięcioletni termin wskazany w kodeksie cywilnym.

Można zatem stwierdzić, że terminy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, których wyłącznym adresatem jest Skarb Państwa, są z reguły krótsze, niż termin 10-letni – choć dłuższe, niż w zaskarżonym przepisie. Jeśli jednak porównać je z badanym, jednorocznym terminem, rozumianym tak, jak interpretuje go SN i większość sądów powszechnych, to ta różnica nie jest już ani tak rażąca, ani tak nieusprawiedliwiona. Długoletni okres jego zawieszenia wiąże się z istnieniem w świadomości osób pokrzywdzonych przeświadczenia, że odszkodowanie im się należy, lecz na razie z powodu przeszkód politycznych boją się go dochodzić.

Sam skarżący podkreśla, że „wyłącznie przyczyną opóźnienia dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania w systemie komunistycznym stanowiły okoliczności niezależne od poszkodowanego, lecz w grę wchodził stan rzeczy wskazujący na istnienie powszechnej przeszkody o charakterze obiektywnym, faktycznie uniemożliwiającej skorzystanie z prawa do sądu”. Skarżący wskazuje ponadto, że dochodzenie przez niego tych roszczeń było niemożliwe także jeszcze po roku 1989, gdyż osoby więzione w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie zobligowane zostały do zachowania tajemnicy państwowej co do okoliczności związanych z pobytem w tym obozie.

Jeśli jednak rozumieć zaskarżony przepis tak, jak to wskazano wyżej, a więc w sposób dający szansę na uwzględnienie wszystkich tych okoliczności, na które powołuje się skarżący, to jego zarzuty o niekonstytucyjności nie zasługują na uwzględnienie. Z tej perspektywy bowiem nawet roczny tylko termin dochodzenia roszczenia (podlegający zawieszeniu) nie może być uznany za niewystarczający. Dotyczy bowiem osób, które przez cały ten czas o

istnieniu swojego roszczenia wiedziały, a więc winny być przygotowane do jego dochodzenia wraz z ustaniem przyczyn, które spowodowały zawieszenie biegu kwestionowanego terminu.

Należy wskazać, że w kierunku możliwie najkorzystniejszego rozumienia zaskarżonego przepisu idzie niewątpliwie – godna aprobaty – praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego. W sprawach takich jak ta, która dotyczy skarżącego, SN uważa, że po pierwsze każdorazowo ustalić należy, czy termin określony w art. 6 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych nie uległ zawieszeniu ze względu na szczególną sytuację polityczną w czasie, kiedy zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy miał rozpocząć bieg. Po drugie, zdaniem Sądu Najwyższego, faktyczna niemożność skorzystania przez obywatela z prawa do sądu z przyczyn natury ogólnej, nawiązujących do stosunków politycznych, powoduje skutki zbliżone do stanu zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie Sąd Najwyższy nie wyznacza przy tym daty, do której taki stan mógł tylko istnieć, co oznacza, że zawieszenie biegu przedawnienia takich roszczeń mogło trwać także po 4 czerwca 1989 r. Odnosi zatem moment zakończenia zawieszenia biegu przedawnienia do ustania przyczyn politycznych, jednak w indywidualnej sytuacji dochodzącego wynagrodzenia. Kwestia ta rozważana była także w postępowaniu dotyczącym skarżącego. Po czwarte, wbrew twierdzeniu skarżącego, w każdej sprawie, w której przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych powoływane są przez powodów jako przesłanki zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości, Sąd Najwyższy nakazuje na tle okoliczności faktycznej danej sprawy oceniać, czy podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa w rozumieniu art. 5 k.c. (por. uchwałę SN z 11 października 1996 r., sygn. III CZP 76/96, *op.cit.*; niepublikowany wyrok SN z 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1151/00). Tak ukształtowana linia orzecznicza Sądu Najwyższego ma niewątpliwie ogromne znaczenie gwarancyjne dla osób poszkodowanych działaniami represyjnymi totalitarnego systemu. Linia ta znalazła także w pewnym zakresie odbicie w zapadłych w zaskarżonej sprawie orzeczeniach sądów.

Ocena stanu faktycznego w sprawie skarżącego, dokonana przez sąd powszechny pozostaje poza zakresem kognicji TK.

Zauważyć jednak należy, że uchylenie zaskarżonego przepisu w części, w jakiej ustanawia roczny termin dochodzenia wynagrodzenia, nie polepszyłoby, samo przez się, sytuacji skarżącego. Jak to bowiem wywiedziono wyżej, powstała w wyniku tego uchylenia luka prawna nie mogłaby zostać uzupełniona (prawotwórczą) wykładnią orzeczniczą. Konieczna byłaby interwencja ustawodawcy pozytywnego, nie tylko na nowo określającego terminy dochodzenia roszczeń, ale także sposób ich zastosowania w związku z wejściem owej ustawy w życie.

5. Przejść należy do kolejnego zarzutu, według którego porównanie zakwestionowanego przepisu z ustawą o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wskazuje, że ustawodawca z naruszeniem konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa uregulował sposób dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu zbrodni komunistycznych. Jak twierdzi skarżący, zróżnicowanie w tym zakresie dokonane zostało według kryterium narodowości osoby poszkodowanej. Podkreśla przy tym, że w jego ocenie takie zróżnicowanie może rodzić przekonanie o dyskryminacyjnym traktowaniu ukraińskiej mniejszości narodowej.

Ustosunkowując się do tego twierdzenia skarżącego należy podkreślić, że ani ustawa o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, ani też ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, określając krąg adresatów zawartych w nich przepisów, nie posługuje się kryterium narodowości osoby poszkodowanej.

Przedmiotowa ustawa wprowadziła zasadę odpowiedzialności Państwa za wszelkie szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych przy realizacji powierzonych im zadań. Nie została ustanowiona specjalnie dla rozliczenia roszczeń dotyczących mniejszości narodowych, w tym roszczeń osób, które – tak, jak skarżący – więzione były w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie. Natomiast możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze postępowania określonego w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego uzależniona została od kryterium podejmowania działalności niepodległościowej. Chodzi w niej o każdego, kto działalność tę podejmował; bez względu na jego narodowość.

Rzeczpospolita Polska nie uchyla się od wynagrodzenia szkód wyrządzonych działaniami władczymi funkcjonariuszy państwowych w okresie poprzedniego ustroju, w tym zwłaszcza tych, które popełnione zostały jeszcze w okresie stalinowskim. Podkreślić należy, że stanowisko Sądu Najwyższego urealnijając możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych osób, które – tak, jak skarżący – więzione były w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie, odstępuje od poglądu prezentowanego przez Sąd Najwyższy w okresie przed 1989 r. Wówczas bowiem, jak to wskazano wyżej, Sąd Najwyższy stał na niezmiennie restryktywnym stanowisku, że roczny termin przewidziany w kwestionowanym przepisie nie jest ani terminem przedawnienia, ani terminem zawitym w rozumieniu art. 105 i 117 ustawy z 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego. Oznaczało to, że do tego terminu nie miały zastosowania przepisy o zawieszeniu biegu przedawnienia i terminach zawitych, a po upływie rocznego terminu wskazanego w ustawie roszczenia gasły bezpowrotnie.

Taka interpretacja – niezależnie od jej oceny merytorycznej – nie była powodowana jednak względami narodowościowymi, lecz ideologicznymi.

Diametralnie zmienione stanowisko Sądu Najwyższego powoduje, że – wbrew twierdzeniu skarżącego – także i obecnie zachowane zostały jeszcze możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby więzione w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie. Każda osoba, która nawet teraz wystąpiłaby przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem o odszkodowanie z tego tytułu, po wykazaniu, że w jej indywidualnym przypadku termin określony w kwestionowanym przepisie uległ zawieszeniu, mogłaby uzyskać odszkodowanie. Co więcej, w wyjątkowych przypadkach uzyskanie takiego odszkodowania byłoby możliwe także wtedy, gdyby termin ten upłynął. Skoro tak, to podniesienie zarzutu zbrodni przeciw ludzkości przez pozwanego podlega ocenie sądu z perspektywy art. 5 k.c., co zresztą miało miejsce w sprawie skarżącego.

Decyzji politycznej ustawodawcy wymaga natomiast kwestia wprowadzenia nowego systemu naprawiającego szkody wyrządzone poprzez uwięzienie w obozie pracy w Jaworznie zarówno w stosunku do tych, którzy uznają, że ich roszczenia już się przedawniły, jak i do tych, w stosunku do których sądy orzekły o przedawnieniu roszczenia. Kwestia ta pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału.

Natomiast sytuacja skarżącego jako adresata kwestionowanego przepisu nie jest porównywalna z sytuacją osób, których dotyczy ustawa rehabilitacyjna. Uchwalenie tej ostatniej w roku 1991, a więc już po transformacji ustrojowej, wiązało się z tym, że bez wcześniejszego uznania za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu w ogóle nie byłoby możliwe. Ustawa rehabilitacyjna dotyczy jednak osób skazanych prawomocnymi orzeczeniami, o których mowa jest w art. 1 tej ustawy. Zauważyć przy tym należy, że w tej ustawie oznaczony został również roczny termin do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Artykuł 8 ust. 3 tej ustawy nakazuje bowiem w tym zakresie odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 50 k.p.k., w tym – art. 555.

Ze wszystkich powyższych względów należy uznać, że zaskarżony art. 6 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych w zakresie, w jakim ustanawia roczny termin dochodzenia wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, do którego mają zastosowanie przepisy o zawieszeniu biegu przedawnienia z przyczyn natury obiektywnej, dotyczących stosunków politycznych w państwie, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.