

Dz. U. 1996 Nr 63 poz. 304

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 30 kwietnia 1996 r.

Sygn. akt W. 18/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149; zm.: z 1993 r. Nr 36, poz. 159; z 1995 r. Nr 28, poz. 143), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 159)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący, sprawozdawca

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Krzysztof Kolasiński

Wojciech Łączkowski

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Janusz Trzeciński

Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 16, 17 i 30 kwietnia 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych

wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149; zm.: z 1993 r. Nr 36, poz. 159; z 1995 r. Nr 28, poz. 143) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 159) przez wyjaśnienie:

– czy użyte w tym przepisie określenie „terytorium Polski” oznacza terytorium Państwa Polskiego także po wschodniej stronie linii Curzona, w granicach ustalonych Traktatem Ryskim z 18 marca 1921 r., istniejących do czasu ratyfikacji w dniu 5 lutego 1946 r. umowy o polsko-radzieckiej granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską i ZSRR, podpisanej w Moskwie dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 167 i 168 z 1947 r.)

ustalił:

Art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149; zm.: Dz.U. z 1993 r. Nr 36, poz. 159; z 1995 r. Nr 28, poz. 143) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 159) odnosi się – przy uwzględnieniu określonych w tym przepisie przesłanek szczegółowych – do „ziem polskich” wchodzących w skład terytorium Państwa Polskiego w dniu 1 stycznia 1944 r. (art. 1 powołanej ustawy), a więc także do tej części terytorium Państwa Polskiego, która znajdowała się na wschód od tzw. linii Curzona, stosownie do granicy ustalonej w Traktacie Ryskim z 18 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 49, poz. 299).

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich 7 grudnia 1995 r. zgłosił wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34, poz. 149; zm.: z 1993 r. Nr 36, poz. 159; z 1995 r. Nr 28,

poz. 143) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 159), zwanej dalej „ustawą lutową” – przez wyjaśnienie, czy „użyte w tym przepisie określenie „terytorium Polski” oznacza terytorium Państwa Polskiego także po wschodniej stronie linii Curzona, w granicach ustalonych Traktatem Ryskim z dnia 18 marca 1921 r., istniejących do czasu ratyfikacji w dniu 5 lutego 1946 r. umowy o polsko-radzieckiej granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską i ZSRR, podpisanej w Moskwie dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 167 i 168 z 1947 r.)”.

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z 23 lutego 1991 r. osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wydania takiego orzeczenia. W razie śmierci tej osoby, uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.

W dokonanej „ustawą lutową” nowelizacji uzupełniono przepis art. 8, traktujący o odpowiedzialności odszkodowawczej, nową normą prawną w postaci ustępu 2a, według której uprawnienie do odszkodowania „ przysługuje również osobom mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na mocy porozumienia zawartego 26 lipca 1944 r. między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności”.

Na tle orzecznictwa sądów powszechnych oraz ich niejednolitej praktyki przyznawania osobom bezzasadnie represjonowanym odszkodowań, w szczególności na podstawie ust. 2a art. 8 „ustawy lutowej” – Izba Karna Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów podjęła uchwałę w sprawie I KZP 5/95 stwierdzającą, że zasadę terytorialności wyrażoną w art. 7 porozumienia z 26 lipca 1944 r. i ujętą w sformułowaniu „(...) po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski” należy rozumieć jako część terytorium Państwa Polskiego na zachód od tzw. linii Curzona z modyfikacjami wynikającymi z treści porozumienia z 27 lipca 1944 r. zawartego między PKWN a rządem ZSRR w „sprawie granic Polski”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ta konstatacja w uchwale Sądu Najwyższego spowodowała w konsekwencji to, iż polskim patriotom walczącym o suwerenną Polskę na wschód od linii Curzona, represjonowanym przez organy radzieckie z tych samych powodów i w określonych w porozumieniu z 26 lipca 1944 r. okolicznościach faktycznych, jak na zachód od tej linii – nie przysługują odszkodowania, ani też zadośćuczynienie. We wniosku

Rzecznika Praw Obywatelskich podważa się w tej części zasadność omawianej uchwały Sądu Najwyższego ze względu na dobro społeczne, nierówność wobec prawa, a także nieprzekonującą argumentację „wykraczającą poza sferę wykładni funkcjonalnej, historycznej oraz praktycznych faktów dokonanych”.

W odniesieniu do zasady terytorialności Państwa Polskiego w latach 1944-1945 ujętej w porozumieniu z 26 lipca 1944 r. i stanowiącej przedmiot wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega merytorycznie *iunctim* z porozumieniem z 27 lipca 1944 r. o granicach Polski. To ostatnie – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – „było aktem pozbawionym elementu normatywnego, bowiem nie uchylało, gdyż nie mogło uchylić z uwagi na brak kompetencji ze strony PKWN nie będącego organem rządowym, postanowień Traktatu Ryskiego”.

Występujące nadto na tle porozumienia z 26 lipca 1944 r. oraz omówione w jednym z fragmentów uchwały Sądu Najwyższego pojęcie „strefy operacji wojennych” Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje za mniej istotne jako „wypływające raczej z przesłanek teoretycznych”. Istota wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się więc do takiej interpretacji art. 8 ust. 2a „ustawy lutowej”, według której określenie „terytorium Polski” integralnie związane z treścią niektórych artykułów porozumienia z 26 lipca 1944 r. oznacza terytorium Państwa Polskiego także po wschodniej stronie linii Curzona według granicy ustalonej Traktatem Pokoju (Ryskim) z 18 marca 1921 r. i istniejącej do czasu ratyfikacji w dniu 5 lutego 1946 r. umowy o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 167 i 168 z 1947 r.).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 marca 1996 r. nie podzielił poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zdaniem dodanie „ustawą lutową” nowego przepisu art. 8 ust. 2a jest jedynie odstępstwem i to w wąskim zakresie od wiodącej reguły braku odpowiedzialności Państwa Polskiego za działalność organów radzieckich jako organów obcego państwa. Wyjątek ten został wprowadzony dwustronnym porozumieniem z 26 lipca 1944 r. i był oparty na częściowej rezygnacji z suwerenności jurysdykcyjnej organów polskich na rzecz organów radzieckich.

W sprawie kryterium terytorialności Państwa Polskiego w latach 1944-1945, Prokurator Generalny nawiązał do porozumienia z 27 lipca 1944 r. zatytułowanego „w sprawie granic Polski”, które – Jego zdaniem – „przesądziło jak daleko na wschód rozciągał się obszar administrowany przez PKWN... Zatem tylko działalność radzieckich organów ścigania i

wymiaru sprawiedliwości lub radzieckich organów pozasądowych na zachód od linii Curzona była działalnością prowadzoną na mocy porozumienia zawartego 26 lipca 1944 r.”.

Prokurator Generalny dochodzi do końcowego wniosku, że umożliwienie przyznawania odszkodowań osobom działającym na rzecz niepodległości Polski, lecz represjonowanym przez władze radzieckie po wschodniej stronie linii Curzona „musi znaleźć oparcie w wyraźnym przepisie ustawy, przy czym niezbędnym byłoby wtedy wskazanie odmiennej konstrukcji prawnej, na przykład konstrukcji całkowitego – a nie częściowego – zrzeczenia się suwerenności jurysdykcyjnej”.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z doktryną publicznego prawa międzynarodowego Państwo Polskie nie może być obarczone odpowiedzialnością odszkodowawczą za sprzeczne z prawem działania organów obcego państwa. Każde państwo odpowiada bowiem za postępowanie swoich organów, bez względu na ich stanowisko konstytucyjne oraz ich funkcje tj. w tym także za organy sądowe, policyjne i wykonawcze. „Innymi słowy państwo odpowiada za wszystkie swoje organy, niezależnie od ich struktury i od tego, jak te organy są sklasyfikowane, czy nazwane w konstytucji. Państwo odpowiada również za działalność swoich sił zbrojnych” (W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 174 i n.). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że już IV Konwencja Haska z 1907 roku, dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej ustanawiała (w art. 3), jeśli zajdzie potrzeba, odpowiedzialność „za każdy czyn osób, wchodzących w skład jego sił zbrojnych” naruszających zwyczaje ustanowione między cywilizowanymi narodami oraz zasady humanitarności i „wymagań społecznego sumienia” (M. Flemming, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych*, Artekon 1991).

Z takiej pozycji było oceniane także zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do obywateli polskich już w toku dyskusji parlamentarnej nad projektem ustawy z 23 lutego 1991 r. (Biuletyn Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości z 25 stycznia 1991 r.; *stenogram z 52 posiedzenia plenarnego Sejmu z 23 lutego 1991 r.*). Z całą ostrością wystąpiło ono natomiast podczas prac legislacyjnych nad nowelizującą „ustawą

lutową” w komisjach Sprawiedliwości i Ustawodawczej oraz na plenarnym posiedzeniu Sejmu 19-20 lutego 1993 r. (biuletyny Kancelarii Sejmu z : 21 października, 4 listopada, 2 i 17 grudnia 1992 r. oraz 14 stycznia 1993 r.; *stenogram z 38 plenarnego posiedzenia Sejmu 18-19 lutego 1993 r.*). Posłowie podczas dyskusji nad projektem „ustawy lutowej” zgłaszali postulat przeniesienia na drogę dyplomatyczną – zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego – sprawy konkretnej realizacji odpowiedzialności Rosji (jako sukcesora b. ZSRR) za wyrządzone polskim obywatelom szkody w formie odszkodowania pieniężnego. Trybunał podziela w pełni pogląd, jako prawnie zasadny z punktu widzenia reguł prawa międzynarodowego oraz konstytucyjnej zasady państwa prawnego, że odszkodowania należą się od sprawcy szkody.

2. Nowelizacja ustawy z 23 lutego 1991 r., dokonana „ustawą lutową” przez dodanie ustępu 2a w art. 8 ma wyjątkowy charakter i stanowi, z przyczyn które zostaną przedstawione później, podstawę żądania odszkodowania także od Rzeczypospolitej Polskiej, jednakże w wąskim zakresie uzasadnionym zawarciem przez PKWN porozumienia, o którym jest mowa w tym przepisie. Przepis ten nie stanowi jednak odstępstwa od przyjętych i uznawanych w społeczności międzynarodowej reguł i nie pozbawia prawa Rzeczypospolitej Polskiej do domagania się od sprawców szkody zwrotu wypłaconych odszkodowań.

Rozważania prawne na ten temat wymagają szerszego przedstawienia na tle rzeczywistych wydarzeń w Polsce w okresie bezpośrednio powojennym (zwłaszcza w latach 1944-1946), gdyż szczególnego wymiaru i znaczenia nabiera w tym względzie zastosowanie wykładni historycznej.

a. Jest sprawą notoryjnie znaną, że represyjne działania organów radzieckich (ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości i organów pozasądowych) wobec obywateli polskich wystąpiły już po agresji b. ZSRR na Polskę 17 września 1939 r. Następstwem ich było nader często internowanie bądź deportacja Polaków na tereny pozaeuropejskie b. ZSRR. Represje te powtórzyły się w 1944 roku po wkroczeniu wojsk radzieckich w granice Polski z 1939 r. Wystarczy podać, iż z samego Wilna i okolic wywieziono ogółem około 35 000 Polaków (R. Korab-Żebryk, *Biała Księga. W obronie Armii Krajowej na Wileńszczyźnie*, Lublin 1991, s. 10).

Zaistniałe w 1941 roku i później nowe wydarzenia militarne i polityczne (agresja Niemiec hitlerowskich na b. ZSRR; zawarte sojusze między b.ZSRR i aliantami zachodnimi), a w szczególności przekroczenie w pierwszych dniach stycznia 1944 r. przez Armię Czerwoną

polskiej granicy ustalonej Traktatem Ryskim z 1921 r. – stworzyły w kraju całkowicie nową sytuację dla oddziałów Armii Krajowej i innych organizacji niepodległościowych, w tym także dla Rządu Polskiego na emigracji w Londynie. Uwarunkowana ona była przede wszystkim globalnymi celami zakończenia II wojny światowej.

Jak podkreślono w ekspertyzie Wojskowego Instytutu Historycznego z 12 lutego 1996 r., opracowanej dla TK „analiza znanych dokumentów radzieckich i polskich wskazuje jednoznacznie, że podstawowym celem radzieckiej okupacji w Polsce w końcowym okresie wojny, obok pokonania Niemiec, była całkowita likwidacja struktur cywilnych emigracyjnego Rządu RP na emigracji i unicestwienie niepodległościowego podziemia zbrojnego. Tylko realizacja tego celu umożliwiała włączenie Polski w obręb dominacji sowieckiej” (*ekspertyza*, s. 14).

Pod względem organizacyjnym realizację tych celów miały zapewnić pod koniec II wojny światowej na terytorium Polski:

1. Rady Wojenne działających w tym czasie frontów i poszczególnych armii (łącznie z kontrwywiadem wojskowym „Smiersz”, z jednostkami NKWD ochrony tyłów Armii Czerwonej oraz dowództwami garnizonów – wykorzystywanymi w bezpośrednim zapleczu walczących wojsk operacyjnych);
2. Siły i środki Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych tj. jednostki wojsk NKWD o charakterze wewnętrznym (dla zwalczania podziemia zbrojnego), kolejowe (dla ochrony ważniejszych zakładów produkcyjnych, w tym przemysłu zbrojeniowego), konwojowe (dla transportu więźniów oraz deportacji);
3. Aparat Pełnomocnika Rządu ZSRR przy PKWN i Rządzie Tymczasowym (powołany 1 VIII 1944 r.);
4. Sieć komendantur wojennych, w liczbie ponad 500 funkcjonuje w zasadzie do lipca 1945 r. we wszystkich miastach wojewódzkich i innych dużych aglomeracjach, jak również w miastach powiatowych, na stacjach kolejowych i przystaniach wodnych; komendantury były wykorzystywane wspólnie z Milicją Obywatelską m.in. do likwidacji podziemia zbrojnego (*ekspertyza*, s. 14-16).

Przytoczone fakty historyczne i w tym kontekście stosowane wobec obywateli polskich przez organy radzieckie represje są powszechnie znane i potwierdzone licznymi materiałami źródłowymi o charakterze pamiętnikarskim lub naukowym (np. W. Pobóg -Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski, okres 1939-1945*, Gdańsk 1990, s. 364-366; cyt.

ekspertyza Wojskowego Instytutu Historycznego, s. 14-26; R. Korab – Żebryk, *Operacja Wileńska AK, Warszawa 1988*; J. Węgiński, *W Lwowskiej Armii Krajowej, Warszawa 1989*).

b. Argumenty i wnioski wywodzące się z orzecznictwa sądów po wejściu w życie ustawy z dnia 23 stycznia 1991 r. wpłynęły na kształt „ustawy lutowej”, która przez dodanie ustępu 2a w art. 8 ustanowiła odrębną od art. 1 i 14 podstawę prawną przyznawania odszkodowania. Przepis ten został sformułowany w sposób nadający uprawnienia do odszkodowania od Państwa Polskiego za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w następstwie represjonowania w związku z zawartym 26 lipca 1944 r. porozumieniem między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich „o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski”. Uzasadnienie tej, o wyjątkowym charakterze odpowiedzialności, należy doszukiwać się w swoistym „przyczynieniu się” PKWN do powstania szkody przez częściowe zrzeczenie się w wymienionym porozumieniu jurysdykcji wobec obywateli Rzeczypospolitej na rzecz organów b. ZSRR. Porozumienie podpisane w Moskwie 26 lipca 1944 r. przewidywało, że: „w strefie działań wojennych na terytorium Polski po wkroczeniu wojsk radzieckich władza najwyższa i odpowiedzialność we wszystkich sprawach, dotyczących prowadzenia wojny w okresie czasu niezbędnego dla przeprowadzenia operacji wojennych, koncentrują się w ręku Wodza Naczelnego Wojsk Radzieckich” (art. 1 porozumienia), zaś: „z chwilą, gdy jakakolwiek część wyzwolonego terytorium Polski przestanie być strefą bezpośrednich operacji wojennych, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego obejmuje całkowite kierownictwo wszystkimi sprawami administracji cywilnej” (art. 6 porozumienia). Częściowa rezygnacja z jurysdykcji wobec obywateli Rzeczypospolitej (ludności cywilnej) dotyczyła przestępstw popełnionych „... w strefie operacji wojennych, które to przestępstwa podlegają jurysdykcji Radzieckiego Wodza Naczelnego” (art. 7 porozumienia).

Tekst porozumienia z 26 lipca 1944 r. był zbliżony w treści do uregulowań przyjętych przez aliantów zachodnich, ale jego realizacja była podporządkowana nie tylko celom militarnym, ale także osiągnięciu podstawowego celu strategicznego – wprowadzenia totalitarnego ustroju politycznego w Polsce i w innych państwach środkowej Europy.

c. Przy rozważaniach nad przedmiotowym zakresem porozumienia z 26 lipca 1944 r. należy ustosunkować się do użytego w art. 7 porozumienia pojęcia „strefy operacji wojennych”, którego interpretacja ma ścisły związek z kryterium terytorialności. Strefa ta jest pod względem terytorialnym częścią składową uogólnionego pojęcia „strefy działań wojennych”.

Nie można zgodzić się z prezentowanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich poglądem jakoby miała ona znaczenie drugorzędne.

Według doktryny wojennej „strefa operacji wojennych” (zwana niekiedy „strefą bezpośrednich działań wojennych” albo „strefą przyfrontową”), w której cały aparat administracyjny, mieszkańcy stali albo ludność okresowo tam przebywająca są podporządkowane dowódcom prowadzącym działania wojenne – wyznaczała jednocześnie właściwość sądów do orzekania za popełnione przestępstwa. W warunkach polskiej rzeczywistości w połowie 1944 r. głębokość „strefy operacji wojennych” jako miejsca ugrupowania frontów I rzutu wraz z elementami zabezpieczenia logistycznego miała wynosić około 100-150 km (pismo ministra ON z 5 lutego 1993 r.; *wypowiedź ministra ON z 19 lutego 1993 r. na 38 posiedzeniu plenarnym Sejmu RP*, s. 179 stenogramu). Zasięg terytorialny „strefy operacji wojennych” miał przemieszczać się w miarę rozwoju działań wojennych. W rzeczywistości, według dostępnej dokumentacji, Naczelne Dowództwo Armii Czerwonej do czasu rozpoczęcia ofensywy styczniowej w 1945 r. traktowało wszystkie wyzwolone spod okupanta hitlerowskiego tereny na wschód od Wisły jako „strefę operacji wojennych” („strefę bezpośrednich działań wojennych”; s. 11-13 ekspertyzy WIH). W postanowieniu Państwowego Komitetu Obrony ZSRR z 20 lutego 1945 r., określającego granice działalności polskiej administracji zapowiedziano ustalenie „strefy operacji wojennych” w miarę postępu ofensywy wojsk radzieckich o zasięgu 60-100 km od przedniej linii frontu, czego nie dokonywano aż do zakończenia działań wojennych w maju 1945 roku. W rzeczywistości praktyka stosowania art. 7 porozumienia z 26 lipca 1944 r., jako przepisu o charakterze wyjątkowym, dopuszczającego sprawowanie jurysdykcji wobec ludności cywilnej realizowanej przez organy radzieckie mogła kształtować się dowolnie i umożliwiała ingerencję tych organów wobec Państwa Polskiego. Próba objęcia przez stronę polską „kontroli” skazywania obywateli polskich przez „Trybunały Armii Czerwonej” poprzez przekazywanie akt osądzonych spraw karnych do polskiego Najwyższego Sądu Wojskowego, została odrzucona przez przedstawiciela rządu ZSRR przy PKWN (*pismo Naczelnego Dowódcy WP z 23 listopada 1944 r.; pismna odpowiedź negatywna z 10 grudnia 1944 r.*). W sprawozdaniach dowództw Frontu lub przewodniczącego Trybunału Wojennego zwracano uwagę na konieczność obejmowania spraw właściwością wojennych Trybunałów Armii Czerwonej, gdyż „polskie sądy wojskowe nie sądzą tych spraw w sposób odpowiedni” oraz nie pozostawiania na tyłach armii ugrupowań Armii Krajowej (*notatka przewodniczącego Wojennego Trybunału 1-go Frontu Białoruskiego dla Rady Frontu z 8 października 1944 r.;*

sprawozdanie członka Rady Wojennej 1-go Białoruskiego Frontu do członka Narodowego Komitetu Obrony z 30 października 1944 r.).

„Strefa operacji wojennych”, jako przesłanka zrzeczenia się jurysdykcji wobec obywateli polskich na rzecz władz radzieckich, nie została sprecyzowana i nie przesuwiała się w miarę zmiany linii frontu. Władze radzieckie korzystały z udzielonego im przez PKWN w porozumieniu z 26 lipca 1944 r. „upoważnienia” praktycznie na całym zajęтым przez wojska radzieckie terytorium Polski.

d. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił o ustalenie wykładni pojęcia „terytorium Polski” użytego w art. 8 ust. 2a. Z treści wniosku wynika jednak, że Rzecznik wnosił o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy artykuł ten może mieć zastosowanie do osób represjonowanych przez władze radzieckie, jeżeli działalność tych władz będąca podstawą odszkodowania miała miejsce na terenach Państwa Polskiego na wschód od tzw. linii Curzona tj. granicach z 31 sierpnia 1939 r. Użyte w art. 8 ust. 2a pojęcie „terytorium Polski” nie jest elementem normatywnym wyznaczającym podstawy do odszkodowania, jak to przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z 21 czerwca 1995 r. (sygn. akt I KZP 5/95), lecz stanowi część tytułu porozumienia, o którym mowa w tym przepisie.

Art. 8 ust. 2a nie zawiera szczególnej regulacji dotyczącej terytorium, na którym miały mieć miejsce zdarzenia stanowiące podstawę odszkodowania, poza tymi przesłankami, które wynikają wprost z treści porozumienia, o którym jest mowa w tym przepisie, a w szczególności z jego art. 7 (strefa operacji wojennych). Należy więc przyjąć, że określenie przesłanek terytorialnych wynika z innych przepisów ustawy z 23 lutego 1991 roku.

Przesłanka terytorialnego działania ustawy określona została w art. 1 ustawy. Ustawodawca powiązał w tym przepisie rozpoczęcie działań organów polskich na ziemiach polskich z datą 1 stycznia 1944 r. Faktem historycznym jest to, że wojska radzieckie wkroczyły na tereny Polski w granicach z 31 sierpnia 1939 r., w pierwszych dniach stycznia 1944 r. Ustawodawca nie użył więc w tym przepisie pojęcia „ziemie polskie” w znaczeniu obecnego terytorium Państwa Polskiego. Nie ma żadnych podstaw do wyciągnięcia wniosku, że art. 8 ust. 2a przyjmuje inną przesłankę terytorialną dla roszczeń odszkodowawczych, niż czyni to art. 1.

Należy podkreślić, że w stosunkach międzynarodowych zmiany terytorialne następowały najczęściej w wyniku cesji. Najogólniej mówiąc, transfer terytorium następuje zwykle na podstawie umowy międzynarodowej, w wyniku której jedno państwo przestaje, a drugie rozpoczyna wykonywanie swego zwierzchnictwa nad przekazanym obszarem, zaś motywy jej zawarcia (dwustronnie, bądź wielostronnie) mogą być wielorakie. (J. Symonides, *Zasada*

efektywności w prawie międzynarodowym, Toruń 1967, s. 72-73; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 196). Nie budzi więc wątpliwości prawnych to, że porozumień jako wyniku tzw. umów Ribbentrop-Mołotow z września 1939 r. przewidujących likwidację Państwa Polskiego nie można rozpatrywać w kategorii cesji; „były one sprzeczne z moralnością międzynarodową, z traktatami oraz z bezwzględnie obowiązującymi podstawowymi zasadami powszechnego prawa międzynarodowego. Były więc te porozumienia nieważne od samego początku... Wszelka zmiana jakiegokolwiek granicy polskiej dokonana podczas wojny w wyniku tzw. umów Ribbentrop – Mołotow była bezskuteczna. Prawo międzynarodowe zabrania zmiany granic dokonanej przez okupantów wojennych. Dlatego 26 lipca 1944 r., czyli w dniu podpisania porozumienia ZSRR-PKWN „...terytorium Polski obejmowało obszar państwa według stanu z dnia 31 sierpnia 1939 r.” (*wystąpienie ministra Spraw Zagranicznych na 38 plenarnym posiedzeniu Sejmu 19 lutego 1993 r.*, stenogram posiedzenia, s. 178).

Należy zaznaczyć, że w 1941 r., po wybuchu wojny niemiecko-radzieckiej i powstaniu nowej sytuacji również w stosunkach polsko-radzieckich, 30 lipca 1941 r. został podpisany układ Sikorski-Majski, w którym ZSRR uznał utratę mocy zmian terytorialnych ujętych w traktatach radziecko-niemieckich z 1939 r. Układ ten nie zawierał jednak uznania przez stronę radziecką wschodniej granicy Państwa Polskiego sprzed 1 września 1939 r. (B. Rychłowski, *Kształtowanie granic odrodzonej Polski i ich gwarancje*, Sprawy Międzynarodowe 1989, zeszyt 4, s. 22). 11 stycznia 1944 r. rząd ZSRR złożył natomiast oświadczenie w sprawie stosunków polsko-radzieckich, zapowiadając na przyszłość gotowość ustalenia w porozumieniu ze Związkiem Radzieckim wschodnich granic Polski, „mogłaby (ona) przebiegać na przykład wzdłuż tzw. linii Curzona” (*komunikat Agencji TASS [w:] T. Cieślak (praca zbiorowa), Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917-1945 r.*, Warszawa 1967, s. 379). W duchu przyszłej regulacji sprawy terytorialności i ściśle z tym związanej granicy wschodniej Polski deklarowano w Manifeście PKWN z 21 lipca 1944 r. w sformułowaniu „Granica wschodnia powinna ... być uregulowana zgodnie z zasadą: ziemie polskie – Polsce, ukraińskie, białoruskie i litewskie – Radzieckiej Ukrainie, Białorusi i Litwie” (Dz.U. Nr 1, poz. 1). Tego rodzaju oświadczenia i deklaracje mogą być zatem rozumiane wyłącznie jako zapowiedź ostatecznych rozstrzygnięć w przyszłości, *ergo* uznają w tym konkretnym czasie terytorium Polski na wschodzie według granicy ustalonej Traktatem Ryskim z 1921 roku. Porozumienie z 26 lipca 1944 r., którego dotyczy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, nie zawiera w treści również żadnych rozstrzygnięć dotyczących wschodniej granicy Polski,

zaś użyte określenia „wyzwolone od wroga polskie terytorium” albo „wyzwolone terytorium Polski” (art. 2 i art. 6 porozumienia) nie stoją na przeszkodzie interpretacji tegoż terytorium, jako ziem leżących także na wschód od linii Curzona. Uwzględnić należy również nieobojętną dla niniejszych rozważań okoliczność, iż w zgodzie z postanowieniami IV Konwencji Haskiej z 1907 r. o prawach i zwyczajach wojny lądowej, Prezydent Rzeczypospolitej wydał 30 listopada 1939 r. dekret stanowiący o nieważności wszelkich aktów prawnych władz okupujących w tym czasie terytorium Państwa Polskiego oraz uznaniu ich za nieważne i niebyłe (Dz.U. z 1939 r. Nr 102, poz. 1006).

Miało to niezwykle istotne znaczenie dla oceny bytu i ciągłości Państwa Polskiego, skoro 28 września 1939 r. został podpisany „niemiecko-radziecki układ o przyjaźni i granicy między ZSRR a Niemcami”. Obydwa państwa ustaliły w nim nie linię demarkacyjną, lecz stałą granicę oraz przystąpiły do wprowadzenia na tych terytoriach swojej administracji.

e. Rozważając zagadnienie zasięgu terytorialnego porozumienia z 26 lipca 1944 r. Trybunał Konstytucyjny dostrzega konieczność ustosunkowania się jednocześnie do porozumienia z 27 lipca 1944 r. „o polsko-radzieckiej granicy państwowej” (niekiedy zwanego „w sprawie granic Polski”), które jest bezpośrednio związane z przedmiotem wykładni – pojęciem „terytorium Polski” (T.Cieślak, *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917-1995 r.*, s. 399-400). Faktem jest, że granica polsko-radziecka wytyczona w art. 1 i 3 porozumienia odbiega od obecnej polskiej wschodniej granicy państwowej tylko na dwóch odcinkach, które zresztą w 1951 r. stały się przedmiotem umowy międzypaństwowej o zmianie odcinków terytoriów państwowych (Dz.U. z 1952 r. Nr 11, poz. 63 i 64). Przyjęte w lipcu 1944 r. regulacje stały się już wcześniej w roku 1943 w Teheranie przedmiotem dyskusji przedstawicieli trzech wielkich mocarstw. W różnym natężeniu i przy zróżnicowanej argumentacji były kontynuowane w lutym 1945 r. w Jałcie (P. Eberhardt, *Polska granica wschodnia 1939-1945*, Editions Spotkania, s. 154-173, 178-180; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-1994*, Warszawa 1995, s. 20-21; Pobóg-Malinowski, *op.cit.*, s. 39-40, 63-64, 333-343, 379-397). Rzeczywiste rozstrzygnięcia dotyczące wschodniej granicy Polski, a tym samym zasięgu terytorialnego państwa, nastąpiło w wyniku decyzji trzech wielkich mocarstw. Jest rzeczą znamioną, że w art. 1 Umowy między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z 16 sierpnia 1945 r. powołano się właśnie na rozstrzygnięcia z Jałty, z 1945 r. w sformułowaniu „Zgodnie z decyzją Konferencji Krymskiej”, przy całkowitym przemilczeniu oraz pominięciu w tekście umowy porozumienia z 27 lipca 1944 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 167).

W całości rozważań należy podkreślić, że porozumienie to nie zostało opublikowane w żadnym dzienniku urzędowym, zaś w publikacjach naukowych z zakresu prawa międzynarodowego nie znajduje żadnego odzwierciedlenia (np. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 204-205; J. Tyranowski, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979, s. 94). Można jedynie domyślać się, że decydowały o tym względy polityczne, zwłaszcza, że z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, bez względu na okres ich uchwalania – w marcu 1921 r. (art. 49), czy w kwietniu 1935 r. (art. 52) – wszelkie zmiany granic państwa wymagały zgody władzy ustawodawczej. Porozumienie z 27 lipca 1944 r. takiej procedurze nie zostało poddane.

3. Ustalone przez Trybunał Konstytucyjny rozumienie przesłanki terytorialnej koniecznej dla uzasadnienia roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 8 ust. 2a ustawy, nie dotyczy innych przesłanek szczegółowych wymienionych w tym przepisie, które nie stanowiły przedmiotu wykładni. Przesłanki te wskazują na wyjątkowy charakter odszkodowania obciążającego Rzeczpospolitą Polską za niepopelnione zbrodnie. Ustalona wykładnia daje podstawę, przy spełnieniu innych przesłanek, których ocena jest rzeczą orzekających sądów, do dochodzenia odszkodowania przez osoby wymienione w art. 8 ust. 2a także wtedy, gdy zdarzenia uzasadniające odszkodowanie miały miejsce na wschód od tzw. linii Curzona lub na innych terenach wschodnich wchodzących w skład terytorium Polski w granicach z 31 sierpnia 1939 roku.

Ustalona wykładnia zgodna jest z konstytucyjną zasadą równości. Z punktu widzenia tej zasady nie da się bowiem uzasadnić różnicy w prawie do odszkodowania tym, czy represja ze strony organów radzieckich związana z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego miała miejsce na terytorium Polski na wschód lub na zachód, nie mającej charakteru prawnego, tzw. linii Curzona.

Cały przebieg prac legislacyjnych nad ustawą z 20 lutego 1993 r., nowelizującą ustawę z 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, łącznie z dyskusją we właściwych sejmowych komisjach – dowodzi niewątpliwie, iż wolą ustawodawcy – nawet poprzez ustanowienie normy prawnej o wyjątkowym charakterze w ust. 2a art. 8 – było moralne i materialne zadośćuczynienie osobom bezzasadnie skazanym.

Jednocześnie podkreśla się, że zrealizowanie w orzecznictwie sądowym przyjętych w sentencji uchwały Trybunału Konstytucyjnego zasad będzie wymagało inicjatywy

ustawodawczej dla wprowadzenia stosownych zmian w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. w zakresie przywrócenia terminów do zgłaszania żądań o odszkodowanie i zadośćuczynienie, co sygnalizował Rzecznik Praw Obywatelskich w treści wniosku.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego
od uzasadnienia uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1996 r.
w sprawie W. 18/95

Zgłaszam zdanie odrębne od uzasadnienia uchwały powołanej w nagłówku z następujących względów:

1. Na wstępie trzeba podkreślić, że jakkolwiek uzasadnienie każdej uchwały (orzeczenia) Trybunału spełnia wielorakie funkcje, to jednak w pierwszym rzędzie musi ono zawierać wyjaśnienie podstaw faktycznych i prawnych oraz procesu myślowego, który doprowadził do określonego rozstrzygnięcia. Dawać możliwość oceny zarówno co do sposobu procedowania (czy zostały zbadane „wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy” – art. 2 ust. 1 Uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przed TK), jak i poprawności wyciągniętych wniosków, wyrażonych w sentencji orzeczenia lub uchwały. Przedmiot i granice kognicji określa wniosek uprawnionego podmiotu. Jak to wyjaśnił TK w swej uchwale z 7 marca 1995 r., sygn. akt W. 9/94, jest on „związany zakresem wniosku, który określa przedmiot wykładni, tj. wskazaną ustawę, jej przepis albo zespół przepisów, a także wątpliwości interpretacyjne (zagadnienia interpretacyjne) odnoszące się do wskazanej ustawy czy jej części” (OTK w 1995 r., cz. I, s. 236).

W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wyraźnie sprecyzował jej przedmiot. Wskazał w szczególności przepis (art. 8 ust. 2a w uchwale ustawy z 1991r.) oraz wątpliwość interpretacyjną (pojęcie „terytorium Polski”). Tak określony przedmiot wykładni wymienił Trybunał Konstytucyjny w ostatnim akapicie pkt. I.1 oraz w pierwszym zdaniu pkt. 2 d). Po tym, trafnym wskazaniu

przedmiotu Trybunał jednak dodał, że z treści wniosku wynika, że Rzecznik wnosił o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 8 ust. 2a może mieć zastosowanie do osób represjonowanych przez władze radzieckie, jeżeli działalność tych władz będąca podstawą odszkodowania miała miejsce na terenach Państwa Polskiego na wschód od linii Curzona, tj. w granicach z 31 sierpnia 1939 r.

Nie podzielam poglądu, że z wniosku można odczytać coś więcej, aniżeli sam Rzecznik sformułował. Z treści tego wniosku wynika jedynie, że Rzecznik nie zgadza się z uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego z 21 czerwca 1995 r., sygn. akt I KZP 5/95 co do rozumienia pojęcia „terytorium Polski”. Tylko w tym zakresie Wnioskodawca domagał się od Trybunału Konstytucyjnego ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni. Te granice wniosku, zgodnie z powołaną uchwałą Trybunału Konstytucyjnego wiązały Trybunał Konstytucyjny i dlatego wyjście poza te granice, moim zdaniem, jest błędne i niedopuszczalne.

Na marginesie należy zauważyć, że nic nie stało na przeszkodzie, aby kwestię zgodności art. 8 ust. 2a ustawy z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości poddać kontroli konstytucyjności w trybie orzeczniczym.

2. Jak to już zaznaczono, wniosek do TK o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni podyktowany był tym, że Rzecznik nie zgadzając się z uchwałą Sądu Najwyższego, podważa jej zasadność. W tym ujęciu postulowana wykładnia Trybunału miałyby spełniać swoistą funkcję korygującą w stosunku do wykładni Sądu Najwyższego. Znane są doktrynalne i orzecznicze spory co do wzajemnej relacji wykładni dokonywanej przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. Tym bardziej więc w tak złożonej sytuacji konieczna była szczególna oględność co do przedmiotu wykładni i argumentacja uzasadniająca odmienne stanowisko. Jakkolwiek de lege lata nie ma zasadniczych przeszkód do ustalenia przez Trybunał wykładni odmiennej od wykładni Sądu Najwyższego, to jednak – jak to wyjaśnił TK w powołanej uchwale W. 9/94 – w wypadku konieczności „przełamania” wykładni ustalonej przez Sąd Najwyższy na podstawie ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny odmiennej wykładni o mocy powszechnie obowiązującej, „wnioskodawca powinien podać szczególnie staranną argumentację prawną na rzecz wykładni odmiennej od tej, jaką przyjął Sąd Najwyższy”. Nie ulega wątpliwości, że oczekiwanie określonego zachowania się wnioskodawcy, rodzi określone obowiązki po stronie Trybunału należytego wyjaśnienia dlaczego dochodzi do odmiennego wniosku. Uzasadnienie uchwały TK w niniejszej sprawie

nie przedstawia jednak żadnej argumentacji. Trzeba pamiętać, że uzasadnienie uchwały (orzeczenia) Trybunału Konstytucyjnego spełnia także funkcję kulturotwórczą. Chodzi w szczególności o to, aby bardziej *imperio rationi*, a nie *ratione imperio* dokonać powszechnie obowiązującej wykładni.

3. Wyraźnie widoczne zainteresowanie, wykraczające poza granice wniosku, problematyką odszkodowawczą spowodowało, że podstawowa kwestia: „terytorium Polski” znalazła się dopiero w końcowej części uzasadnienia (pkt. 2d), zaś na plan pierwszy wysunęły się rozważania historyczno-polityczne nie tylko nie związane z postulowaną wykładnią, ale także nie mające charakteru wypowiedzi prawnej. Dla wykładni pojęcia „terytorium Polski” zbędne są, skądinąd historycznie i politycznie ważne, rozważania na temat „celów radzieckiej okupacji w Polsce”, kwestii swoistego „przyczynienia się” PKWN do powstania szkody, czy wreszcie strategii „wprowadzania totalitarnego ustroju politycznego w Polsce i w innych państwach środkowej Europy”. Tym politycznym i historycznym rozważaniom poświęcona jest zresztą większość uzasadnienia, co może czynić wrażenie, że Trybunał dokonuje nie tylko prawnej, ale także politycznej oceny określonych wydarzeń, gdy tymczasem do zajmowania stanowiska i podejmowania decyzji w tych sprawach powołane są – zgodnie z zasadą podziału władz – naczelne organy ustawodawcze i wykonawcze, konstytucyjnie uprawnione i politycznie odpowiedzialne.

W sprawie tej niewątpliwie odzwierciedlają się tragiczne dzieje Polski i Polaków w okresie II Wojny Światowej zamieszkujących lub przebywających na terytorium dawnej Rzeczypospolitej Polskiej. Polityczna ocena tych wydarzeń znalazła odbicie w toku prac legislacyjnych nad ustawą z 20 lutego 1993 r. i doprowadziła do podjęcia określonej decyzji politycznej – nowelizacji art. 8 ustawy z 23 lutego 1991 r. Trybunał – jak to trafnie zauważył Prokurator Generalny – nie może zastępować ustawodawcy. Nie może także posługiwać się innymi niż prawne ocenami i instrumentami kontroli. Trybunał bowiem kontroluje legalność działań politycznych tych organów oraz ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw w tych koniecznych wypadkach, w których bez ingerencji ustawodawczej można doprowadzić do zgodnego z zasadami konstytucyjnymi, spójnego, rozumienia prawa i zapobiec w ten sposób dowolności interpretacyjnej.

Zadaniem Trybunału w tej sprawie było zinterpretowanie nasuwającego prawne wątpliwości pojęcia: „terytorium Polski”. Wyjście poza te granice i wdanie się w analizy historyczne oraz polityczne, było nie tylko zbędne z punktu widzenia przedmiotu wykładni, ale mogło także,

bez względu na intencje Trybunału, rodzić niebezpieczeństwo przypisywania uchwałom Trybunału charakteru innego, niż prawny.

Z tych wszystkich względów nie podzielam uzasadnienia powołanej na wstępie uchwały.