



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 14 maja 2015 r.

Irena Lipowicz

II.513.13.2014.MK

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W moim zainteresowaniu pozostaje problem ograniczenia zakresu podmiotowego w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 cyt. wyżej ustawy lutowej, osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, **przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji.** W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.

Literalne brzmienie art. 8 ust. 1 ustawy lutowej wyłącza z zakresu ustawy rehabilitacyjnej szkody, które powstały w związku z wydaniem orzeczenia lub decyzji i tak też ten przepis funkcjonuje w praktyce orzeczniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2013 r., IV KK 292/12, LEX nr 1277775; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 listopada 2011 r., II AKa 325/11, LEX nr 1129767).

Co istotne, zgodnie z tekstem pierwotnym ustawy, odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługiwało w wyniku wydania orzeczenia albo decyzji, a nie było konieczne jej wykonanie (por. art. 8 ust. 1 ustawy, tekst pierwotny: Dz. U. z 1991, Nr 34, poz. 149). Osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługiwało od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wydania takiego orzeczenia. W razie śmierci tej osoby, uprawnienie to przechodziło na małżonka, dzieci i rodziców. W tym przepisie, w wersji pierwotnej, ujawniała się jedna z podstawowych różnic, w porównaniu z uregulowaniem rozdziału 58 kodeksu postępowania karnego. Chodziło o to, że na gruncie ustawy lutowej szkoda i krzywda powinny wynikać z "wydania" niesłusznego orzeczenia, a nie jego faktycznego "wykonania". Dlatego przyjmowano w orzecznictwie, iż nie jest tu konieczne rzeczywiste pozbawienie represjonowanego wolności (por. postanowienie SN z dnia 17 czerwca 1994 r., WZ 99/94, OSNKW 1994, nr 11-12, poz. 78, z glosą aprobującą tezę i krytyczną wobec uzasadnienia S. Zabłockiego, PS 1995, nr 3, s. 96 i n.).

Obecne brzmienie tego przepisu jest efektem nowelizacji zainicjonowanej poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 595, który wpłynął do Sejmu dnia 5 kwietnia 2006 r.). W swym pierwotnym brzmieniu powyższy projekt nie zmieniał treści art. 8 ust. 1, pozostając przy sformułowaniu, że „przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe **z wydania** orzeczenia albo decyzji”.

Do zmiany doszło na posiedzeniu Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia w/w projektu ustawy Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dnia 11 lipca 2006 r., gdzie art. 8 ust. 1 otrzymał brzmienie: „Osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję określoną w art. 43 ust. 1 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym

(...) przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to podlega dziedziczeniu na zasadach ogólnych”. Pojęcie „wydanie” orzeczenia albo decyzji zamieniono na „wykonanie” orzeczenia albo decyzji. Ustawodawca nie wskazał przy tym żadnych argumentów, ani racji, które przemawiałyby za tą zmianą. Ustawa, która ją wprowadziła z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1372) weszła w życie dnia 18 listopada 2007 r.

Tymczasem podkreślić należy, że ograniczenie odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do „wykonania” orzeczenia lub decyzji z jednoczesnym pozbawieniem osób represjonowanych rekompensaty z tytułu ich „wydania” powoduje, że znaczna część dolegliwych represji i krzywd jej nie podlega. Poza odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa w tym trybie pozostają takie represje jak: konieczność ukrywania się (często długotrwałego), utrata pracy, utrata przywilejów emerytalno-rentowych, co również częstokroć powodowało pogorszenie się sytuacji finansowej całej rodziny represjonowanego. Ponadto nie sposób nie wspomnieć o szkodzie wynikającej nierzadko z psychicznych przeżyć całej rodziny, w tym dzieci, których życie ulegało dezorganizowaniu, braku kontaktu, rozerwanych więzach rodzinnych, stresu związanego z inwigilacją, z koniecznością ukrywania się. Represje wynikające z samego już faktu wydania orzeczenia lub decyzji o internowaniu odczuwalne są w większości przypadków do dnia dzisiejszego, rzucając na sytuację materialną represjonowanego i jego całej rodziny (np. poprzez niskie renty i emerytury, brak jakichkolwiek oszczędności, czy składników majątkowych, skutki powstałe w wyniku braku środków na odpowiednie wykształcenie siebie i dzieci).

Pomimo zatem, że orzeczenia lub decyzje nie weszły w fazę wykonania, to niewątpliwie następowała szkoda, która powstawała już w efekcie samego wydawania tego rodzaju orzeczeń i decyzji np. o tymczasowym aresztowaniu, czy internowaniu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r. (sygn. K 35/08) przesądził o niezgodności z Konstytucją i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych dekretów wydanych w stanie wojennym. Wobec powyższego uznać należy, że organy władzy publicznej podejmując określone działania w wyniku realizacji norm dekretów o stanie wojennym (wydawanie decyzji i orzeczeń) naruszały normy konstytucyjne i międzynarodowe i takie działanie stanowiło niezgodne z prawem działanie w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji i w tym stanie rzeczy, na państwie ciąży obowiązek wynagrodzenia szkód, jakie wyrządzone zostały represjonowanym wskutek takich działań.

Przyznać wprawdzie należy, że sam fakt dopuszczenia się przez organ władzy publicznej niezgodnego z prawem działania nie rodzi jeszcze po jego stronie żadnego zobowiązania o charakterze finansowym, konieczne bowiem dodatkowo jest powstanie szkody. Jednakże zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny, użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie „szkody”, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2 i w konsekwencji przyjąć należy, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00).

Regulacja wyłączająca spoza zakresu odszkodowania lub zadośćuczynienia szkodę wynikłą z wydania orzeczenia lub decyzji, które były bezprawne nie może korzystać z ochrony w świetle zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jako niezgodna z tą zasadą musi być uznana regulacja, która pozbawia jednostkę

odszkodowania i zadośćuczynienia za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, które wyrządziło jej szkodę, nierzadko niemałych rozmiarów.

Jak obrazuje praktyka, dochodzenie tego typu roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego jest w zasadzie niemożliwe i w tym stanie rzeczy państwo polskie zadośćuczynić takim szkodom może jedynie poprzez odpowiednią nowelizację powołanej wyżej ustawy lutowej, tak, by możliwość ubiegania się przez osoby represjonowane o stosowne odszkodowanie przysługiwała nie tylko z tytułu wykonania orzeczenia lub decyzji o internowaniu, ale również z samego faktu ich wydania.

Kończąc rozważania w tym przedmiocie, pragnę zauważyć, że **Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, umorzył postępowanie w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych w sprawie konstytucyjności art. 8 ust. 1 ustawy lutowej** w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do skutków wynikających z wykonania orzeczenia lub decyzji, z pominięciem innych skutków wynikających z ich wydania, oraz uniemożliwia osobom represjonowanym, wobec których wydano postanowienia o tymczasowym aresztowaniu lub decyzje o internowaniu, skuteczne dochodzenie na drodze sądowej roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie w wyżej wymienionych okolicznościach. Trybunał uznał bowiem, że nie może merytorycznie ocenić zaskarżonej przesłanki przyznawania rekompensat działaczom opozycji antykomunistycznej, którzy ukrywali się przed internowaniem lub tymczasowym aresztowaniem, ponieważ stanowi to zaniechanie prawodawcze. Jednakże, co istotne, Trybunał jednocześnie podkreślił, że **orzeczenie w tej sprawie nie powinno być rozumiane jako wyraz dezaprobaty dla opozycjonistów, którzy ukrywali się przed internowaniem lub tymczasowym aresztowaniem, ani tym bardziej jako przejaw lekceważenia szkód wyrządzonych im przez władze PRL, wręcz przeciwnie Trybunał Konstytucyjny dostrzegł potrzebę zadośćuczynienia także tym osobom.** Trybunał zaznaczył

przy tym, że „wyrządzone im szkody nie były rezultatem zwykłych, przypadkowych i jednostkowych błędów czy nadużyć organów władzy, które jako <błąd ludzki> mogą się zdarzyć nawet przy skrupulatnym poszanowaniu zasady legalizmu. Przeciwnie - powstały one na skutek celowego i planowego odwetu za działania na rzecz wolności i demokracji, skierowanego przeciwko opozycjonistom jako grupie czynnie sprzeciwiającej się ówczesnej władzy (por. zwłaszcza w odniesieniu do represji karnych w okresie stanu wojennego - wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011. poz. 11). Za możliwie najszerszym zakresem tego typu świadczeń przemawia konieczność ochrony godności i wolności człowieka (naruszanych na skutek represji politycznych i wymuszonego ukrywania się przed organami ścigania w obawie przed bezprawnym internowaniem lub aresztowaniem; por. art. 30 i art. 3 1 Konstytucji), ale także poczucie sprawiedliwości społecznej, wzmocnione przez konstytucyjną deklarację wdzięczności wobec osób walczących o niepodległość (por. art. 2 i preambuła do Konstytucji). Argument ten stał się zresztą jednym z podstawowych założeń noweli z 2007r., która umożliwiła ofiarom stanu wojennego korzystanie z uprawnień przewidzianych w ustawie lutowej”. Trybunał zaznaczył również, że „zakres swobody ustawodawcy przy ustalaniu zasad i zakresu odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie państwa w okresie przed wejściem w życie aktualnej Konstytucji jest znacznie szerszy, niż w wypadku deliktów popełnionych po 17 października 1997 r. Podejmując decyzję w tym zakresie, ustawodawca powinien uwzględniać normy, wartości i zasady konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasadę sprawiedliwości społecznej (por. art. 2 Konstytucji) i zasadę równości (por. art. 32 Konstytucji), a także charakter dobra naruszonego bezprawnym działaniem władzy publicznej (zwłaszcza jeżeli jest nim wolność osobista, chroniona przez art. 41 ust. 5 Konstytucji - por. w szczególności aplikację tej zasady w odniesieniu do rekompensat przyznawanych na podstawie ustawy lutowej w wyroku o sygn. P 21/09). Ograniczony zakres środków, które mogą być na ten cel przeznaczone z budżetu państwa, w żadnym razie nie może uzasadniać przyznawania odszkodowań i zadośćuczynień w sposób przypadkowy czy arbitralny

(por. zwłaszcza wyrok o sygn. P 21/09)” (postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, publ. Z. U. 2014/11A/123). W tym miejscu zaznaczyć należy, że do w/w postanowienia Trybunału zostało złożone zdanie odrębne, w którym wyrażony został pogląd, iż wyłączenie roszczeń osób, wobec których wydano decyzje o internowaniu lecz ich nie wykonano, nie stanowi zaniechania legislacyjnego, lecz stanowi o wprowadzeniu do przepisu dodatkowej przesłanki roszczeń, której stosowanie prowadzi do pominięcia pewnej grupy podmiotów, a w konsekwencji - do nierównego i niezgodnego z zasadą sprawiedliwości społecznej traktowania osób poszkodowanych niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (naruszenie art. 77 ust. 1, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Mając na względzie powyższe, zwracam się z uprzejmą prośbą **o podjęcie działań w celu rozszerzenia katalogu osób uprawnionych z ustawy lutowej o represjonowanych, wobec których wydane zostały orzeczenie albo decyzja**, bez względu na okoliczność, czy były wykonane tak, by osoby represjonowane, walczące z niezwykłym zaangażowaniem i ogromnym poświęceniem o niepodległość Polski, otrzymywały stosowne odszkodowanie i zadośćuczynienie.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w dniu 29 stycznia 2015 r. **w sprawie tej zwróciłam się do Ministra Sprawiedliwości**, który w odpowiedzi z dnia 3 marca br. w szczególności wskazał (nie kwestionując ogromnych i niewątpliwych zasług osób represjonowanych dla uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską niepodległego bytu), że **w obecnym stanie prawnym i faktycznym nie zachodzą bezwzględne przesłanki do podjęcia działań legislacyjnych mających na celu ustalenie, że osoby represjonowane w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia, mogą dochodzić odszkodowań i zadośćuczynień nie tylko w przypadku, gdy orzeczenie zostało wobec nich wykonane, ale także w przypadku gdy takie orzeczenie zostało jedynie wydane**. Minister Sprawiedliwości jednocześnie podkreślił, że dotychczasowe nowelizacje

ustawy nie były konsekwencją inicjatywy ustawodawczej Rządu, lecz inicjatywy poselskiej lub inicjatywy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się jednak, że zmiany obowiązującego prawa we wskazanym zakresie są konieczne i w tym stanie rzeczy uprzejmie proszę Pana Marszałka o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale