Data publikacji: 08-07-2015

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA

Warszawa, dnia 8 lipca 2015 r. **Druk nr 894 S**

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 894)

Marszałek Senatu w dniu 4 maja 2015 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 8 lipca 2015 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Mieczysław Augustyn

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

projekt

U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Jednocześnie upoważnia senatora Roberta Mamątowa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

Art. 1. W ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1851) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 8 uchyla się ust. 1b i 1c;

2) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

„Art. 8a. 1. Dziecku matki pozbawionej wolności, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, urodzonemu w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia lub którego matka, w okresie ciąży, przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

2. Przepisy art. 8 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 oraz ust. 2d–5 stosuje się odpowiednio.

3. Stwierdzenie nieważności orzeczenia, z uwzględnieniem art. 3 ust. 1, może nastąpić także na wniosek dziecka, o którym mowa w ust. 1, a w razie jego śmierci, także na wniosek jego małżonka, dzieci i rodziców.”;

3) w art. 11:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przepisy art. 8, art. 9 i art. 10 mają odpowiednie zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie przedawniają się.”,

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Przepisy art. 8a mają odpowiednie zastosowanie wobec urodzonych w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia dzieci osób, o których mowa w ust. 1 i 2. Roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie przedawniają się.”.

Art. 2. W przypadku, gdy nieważność orzeczenia stwierdzono przed dniem wejścia w życie ustawy, żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy zgłosić w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt inicjatywy ustawodawczej ma na celu realizację postulatów zawartych w skierowanej do Marszałka Senatu petycji indywidualnej wniesionej w dniu 7 lipca 2014 r.

Celem projektu ustawy jest przyznanie dzieciom matek, pozbawionych wolności na podstawie uznanych za nieważne orzeczeń, urodzonych w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia lub których matka w okresie ciąży przebywała w takich miejscach, uprawnień do odszkodowania lub zadośćuczynienia od Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym osoby, które jako małoletnie były więzione wraz z matkami lub których matka przebywała w okresie ciąży w więzieniach, nie mogą dochodzić odszkodowania i zadośćuczynienia za okres własnego pobytu w więzieniach i miejscach odosobnienia.

Założenie racjonalnego ustawodawcy, jak również wartości konstytucyjne demokratycznego państwa prawnego wyrażane w art. 2 Konstytucji w powiązaniu z gwarancjami nietykalności i wolności osobistej z art. 41 Konstytucji, uzasadniają umożliwienie przez ustawodawcę, aby dzieci które jako małoletnie były więzione na mocy uznanych za nieważne orzeczeń sądowych, mogły ubiegać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie, gdyż zarówno one jak i ich rodzice byli bezprawnie pozbawieni wolności.

Projekt ustawy, poprzez znowelizowanie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U z 2014 r. poz. 1851), rozszerza katalog osób mogących ubiegać się na drodze sądowej o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania uznanego za nieważne orzeczenia sądowego. Zgodnie z projektem ustawy będą to osoby urodzone w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia oraz osoby, których matka w okresie ciąży przebywała w wiązaniach lub innych miejscach odosobnienia. O uznanie orzeczenia wydanego wobec rodzica za nieważne będzie mogło wystąpić dziecko osoby niesłusznie skazanej (w razie jego śmierci także na wniosek jego małżonka, dzieci i rodziców), które przebywało z rodzicem w więzieniu lub miejscu odosobnienia.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Obecnie obowiązujące przepisy regulujące sytuację prawną osób represjonowanych i bezprawnie pozbawionych wolności to przepisy następujących ustaw:

1) ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U z 2014 r. poz. 1206, ze zm.),
2) ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U z 2014 r. poz. 1851).

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U z 2014 r. poz. 1206, ze zm.) stwierdza, że kombatantami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1). Za działalność równorzędną uznaje się działalność wymienioną w art. 2–4 ustawy, prowadzoną w okresie od 1914 do 1970 r.

Przepis art. 4 ustawy stanowi, że represje wojenne i okresu powojennego, to m.in. okresy przebywania w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia na terytorium Polski na mocy skazania w latach 1944-1956, na podstawie przepisów wydanych przez władze polskie, przez sądy powszechne, wojskowe i specjalne albo latach 1944-1956 bez wyroku za działalność polityczną bądź religijną, związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Osoby, które jako dzieci zostały odebrane rodzicom w celu poddania eksterminacji lub w celu przymusowego wynarodawiania, również zalicza się do osób represjonowanych (art. 4 ust. 2).

Ustawa przyznaje kombatantom i innym uprawnionym osobom dostęp do świadczeń finansowych i pracowniczych.

Osoby, którym ochronę zapewnić ma niniejszy projekt, nie znajdują się w katalogu osób uprawnionych do uzyskania świadczeń przewidzianych w ustawie o kombatantach.

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U z 2014 r. poz. 1851) uznaje za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r.,

jeżeli czyn zarzucany lub przypisany był związany m.in. z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności (art. 1 ust. 1).

Przepis art. 11 ustawy stanowi w ust. 1, że przepisy art. 8–10 mają zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeśli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono (z powodów, o których mowa art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k) i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane.

Ustawa przewiduje, że osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługuje odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

W przypadkach określonych w ustawie, możliwość złożenia wniosku o uznanie za nieważne orzeczenia oraz roszczenie odszkodowawcze przysługują także krewnym osoby, wobec której stwierdzono nieważność wydanego orzeczenia.

Roszczenia o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie przedawniają się.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projekt ustawy przyznaje możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia dzieciom matek pozbawionych wolności na podstawie uznanych za nieważne orzeczeń, urodzonych w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia oraz osobom, których matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia. Będzie się to odbywało na zasadach określonych w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości bytu Państwa Polskiego.

Poprzez odpowiednie stosowanie art. 8 ust. 1 zdanie drugie projekt umożliwia w przypadku śmierci osoby uprawnionej dochodzenie roszczeń przez jej małżonka, dzieci i rodziców.

Poprzez odpowiednie stosowanie art. 8 ust. 2 oraz ust. 2d–5 zachowana zostaje procedura oraz właściwość sądów dla dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przewidziana w ustawie w dotychczasowym brzmieniu.

Ustawa przesądza w sposób jednoznaczny, że w przypadku gdy orzeczenie, na podstawie którego uprawniony miałby uzyskać odszkodowanie lub zadośćuczynienie, zostało uznane za nieważne przed wejściem w życie projektowanej ustawy, to żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy wnieść w przeciągu trzech lat od wejścia w życie ustawy. Mechanizm zapewni ujawnienie większości roszczeń wobec Skarbu Państwa w terminie trzech lat od wejścia w życie ustawy, zmniejszając niepewność związaną z wypłatami w długim okresie. Jednocześnie stworzy uprawnionym realną możliwość powzięcia wiadomości o zmianach w prawie i złożenia stosownego wniosku.

W przypadku braku uznania za nieważne orzeczenia wydanego wobec matki, co stanowi przesłankę dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia przez jej dziecko, projekt umożliwia dziecku wystąpienie z wnioskiem o stwierdzenie takiej nieważności (w razie śmierci dziecka także na wniosek jego małżonka, dzieci i rodziców).

Projekt zakłada możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez dzieci matek, w stosunku do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżoną uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a matki te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Projekt zakłada także możliwość dochodzenia roszczeń wobec matek pozbawionych wolności bez przeprowadzenia zakończonego orzeczeniem postępowania.

Projekt zakłada wykorzystanie wobec chronionej grupy osób mechanizmu zawartego w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń sądowych, tzn. roszczenia dochodzonego na drodze sądowej. Zapewnia to, że osoby te będą mogły uzyskać świadczenia w rozmiarze uwzględniającym indywidualne doświadczenia związane z pobytem w więzieniach i innych miejscach odosobnienia.

Projekt zakłada przywrócenie ustawie zgodności z zasadami techniki prawodawczej, poprzez uchylenie w art. 8 ust. 1b i 1c, odwołujących się do ust. 1a, uznanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 21/09 za niezgodny z Konstytucją (utracił moc 10 marca 2011 r.).

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

Projekt poprzez rozszerzenie zakresu podmiotów uzyskujących ochronę na gruncie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń, i umożliwienie chronionej grupie osób uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa, zapewni wzrost poczucia sprawiedliwości społecznej. Zostanie to zrealizowane poprzez odczucia osób, które w sposób osobisty doświadczyły szkód i krzywdy i które potencjalnie uzyskają ich rekompensatę, jak i osób trzecich zauważających poczuwanie się do odpowiedzialności Państwa Polskiego za szkody i krzywdy wyrządzone w przeszłości.

Dodawane przepisy nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków o charakterze gospodarczym, ponieważ przeznaczenie i sposób wydatkowania odszkodowań i zadośćuczynień wypłacanych na podstawie tych przepisów przez Skarb Państwa pozostaje poza materią ustawy.

Projektowana ustawa doprowadzi do zwiększenia obciążeń budżetu państwa. Oszacowanie wielkości tego obciążenia jest jednak trudne, ze względu na sposób przyznawania świadczeń tzn. w drodze wyroku sądowego, co może prowadzić do silnego różnicowania wymiaru świadczeń w ramach grupy uprawnionych osób. Drugą przyczyną trudności oszacowania jest brak danych dotyczących liczebności uprawnionej grupy.

W piśmie z dnia 17 lutego 2015 r. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej informuje o nieposiadaniu przez Instytut odpowiednich danych, a oszacowanie skali zjawiska w ocenie Prezesa wymaga co najmniej 6 miesięcy.

Pismo Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 23 lutego 2015 r. sugeruje, iż grupa osób uprawnionych z tytułu projektowanej nowelizacji będzie niewielka. Szacunek UdSKiOR opiera się na ilości osób próbujących uzyskać zaświadczenie o statusie osoby represjonowanej przewidziane w art. 22 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Powyższe zaświadczenie wymaga uprzedniej decyzji prezesa sądu okręgowego lub Prezesa IPN potwierdzającej skazanie za działalność niepodległościową (art. 8 ust. 2). Dzieciom matek pozbawionych wolności decyzja taka nie przysługuje. Osób zgłaszających się do UdSKiOR mimo braku decyzji było kilka. Prezes UdSKiOR zwraca uwagę, iż szacunek ten nie uwzględnia osób, które po uzyskaniu negatywnej decyzji Prezesa IPN lub prezesa sądu okręgowego, nie zgłosiły się do UdSKiOR o zaświadczenie.

Jak wskazuje Minister Sprawiedliwości, w piśmie z dnia 10 czerwca 2015 r., w przypadku niewielkiej ilości pozytywnie rozpatrzonych wniosków, wydatki na wypłatę odszkodowań i zadośćuczynień, będą mogły zostać pokryte w ramach środków już zabezpieczonych w budżecie państwa w części 15 „Sądy powszechne". Natomiast w sytuacji znacznej liczby pozytywnie rozpatrzonych przez sądy wniosków, koniecznym będzie uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z wypłatami odszkodowań i zadośćuczynień.

Minister Skarbu Państwa, w piśmie z dnia 9 czerwca 2015 r. podniósł, że projektowana ustawa (jeśli przyczyni się do wydawania „nowych" stwierdzeń nieważności orzeczeń) spowodować może wzrost wydatków z Funduszu Reprywatyzacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 nowelizowanej ustawy w przypadku stwierdzenia nieważności orzeczenia, osobie uprawnionej zwraca się mienie, którego przepadek lub konfiskatę orzeczono na rzecz Skarbu Państwa, oraz przedmioty zatrzymane w toku postępowania, a w razie niemożności zwrotu – ich równowartość wypłaca się ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

5. Konsultacje

W trakcie prac nad projektem wystąpiono o opinię do:

1) Ministra Sprawiedliwości,
2) Ministra Finansów,
3) Ministra Skarbu Państwa,
4) Ministra Pracy i Polityki Społecznej,
5) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
6) Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych,
7) Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,
8) Związku Represjonowanych Politycznie Żołnierzy Górników,
9) Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów,
10) Krajowej Rady Sądownictwa,
11) Sądu Najwyższego,
12) Naczelnego Sądu Administracyjnego,
13) Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa,
14) Prokuratora Generalnego,

15) Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej,
16) Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych,
17) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,
18) Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA,
19) Stowarzyszenia Sędziów THEMIS,
20) Naczelnej Rady Adwokackiej,
21) Krajowej Rady Radców Prawnych.

Co do zasady pozytywne opinie o projekcie ustawy przedstawili: Minister Sprawiedliwości, Minister Skarbu Państwa, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Instytut Pamięci Narodowej oraz Związek Represjonowanych Politycznie Żołnierzy Górników.

Instytut Pamięci Narodowej i Naczelny Sąd Administracyjny zanegowali, przewidziane pierwotnie przez projekt, ograniczenie w przyznaniu odszkodowania i zadośćuczynienia dzieciom matek pozbawionych wolności, jedynie do pozbawień wolności wskutek orzeczeń wydanych w latach 1944–1956. Jak wskazuje Prezes IPN nie ulega wątpliwości, że normowane projektem ustawy stany faktyczne występowały głównie w latach 40. i 50, jednakże sporadycznie zdarzały się również później. Uwagę uwzględniono.

Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wnioskował o wprowadzenie trzyletniego terminu na złożenie, przez dziecko matki pozbawionej wolności, wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie – w przypadku gdy nieważność orzeczenia została stwierdzona przed dniem wejścia w życie ustawy (w miejsce terminu rocznego). Uwagę uwzględniono.

Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, poinformowali, ze nie wnoszą uwag do projektu.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów podzielił intencje projektu, nie sformułował jednak jednoznacznej opinii, z uwagi na brak danych dotyczących liczby osób, które na podstawie projektowanej ustawy będą mogły ubiegać się o odszkodowanie i zadośćuczynienie.

6. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.