



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 11 marca 2016 r.

**Druk nr 109**

---

**KOMISJA  
PRAW CZŁOWIEKA,  
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan  
Stanisław KARCZEWSKI  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

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

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Jan Rulewski

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Michał Seweryński

## 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 2015 r. poz. 1583) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Stwierdzenie nieważności orzeczenia następuje na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministra Sprawiedliwości, prokuratora, w tym prokuratora Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, osoby represjonowanej, osoby uprawnionej do składania na jej korzyść środków odwoławczych, a w razie śmierci, nieobecności w kraju lub choroby psychicznej osoby represjonowanej, także jej krewnego w linii prostej, przysposabiającego lub przysposobionego, rodzeństwa oraz małżonka; jak również organizacji zrzeszającej osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.”;

2) w art. 8:

a) w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„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 wydania orzeczenia albo decyzji.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy zgłosić odpowiednio w sądzie okręgowym lub wojskowym sądzie okręgowym, który wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia.”,

c) ust. 2c otrzymuje brzmienie:

„2c. Żądanie odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wynikłe z wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, należy zgłosić w sądzie okręgowym, w którego okręgu zamieszkuje osoba składająca żądanie.”;

3) art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. Koszty postępowania w sprawach objętych ustawą, w tym z tytułu ustanowienia pełnomocnika, ponosi Skarb Państwa.”.

**Art. 2.** Nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy prawomocne orzeczenie, wydane na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym:

- 1) przyznające odszkodowanie lub zadośćuczynienie za poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę wynikającą z wykonania, a nie wydania orzeczenia albo decyzji;
- 2) oddalające żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę wynikającą z wydania, a nie wykonania orzeczenia albo decyzji.

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

## UZASADNIENIE

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Podstawowym celem projektu jest poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego o osoby, które poniosły szkodę lub doznały krzywdy w związku z wydaniem wobec nich, niewykonanych orzeczeń sądowych albo niewykonanych decyzji o internowaniu w stanie wojennym. Brak możliwości dochodzenia roszczeń przez te osoby został zasygnalizowany w skierowanym do Senatu wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kolejnym celem projektu jest wyeliminowanie formalnego ograniczenia co do możliwości dochodzenia roszczeń w postaci rocznego terminu, liczonego od dnia uprawomocnienia się stwierdzenia nieważności orzeczenia, na zgłoszenie roszczenia.

Projekt zmierza też do doprecyzowania niektórych innych przepisów ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, które to przepisy mogą wywoływać wątpliwości interpretacyjne, a tym samym powodować trudności w ich stosowaniu.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, osobie wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu, w związku z wprowadzeniem stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. Brzmienie tego przepisu wyłącza z zakresu ustawy możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia wynikłych z wydania orzeczenia lub decyzji. Tak też ten przepis funkcjonuje w praktyce orzeczniczej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2013 r., IV KK 292/12, LEX nr 1277775 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 listopada 2011 r., II AKa 325/11, LEX nr 1129767).

W skierowanym do Senatu wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że ograniczenie odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do wykonania orzeczenia (decyzji), z jednoczesnym pozbawieniem osób represjonowanych dochodzenia roszczeń z tytułu wydania orzeczenia (decyzji), powoduje, że znaczna część dolegliwych represji i krzywd nie podlega rekompensacie. Poza odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa pozostają takie represje jak konieczność ukrywania się, utrata pracy oraz utrata przywilejów emerytalno-rentowych (co również częstokroć powodowało pogorszenie się sytuacji finansowej całej rodziny represjonowanego). Obecny stan prawny skutkuje też niemożnością zadośćuczynienia za krzywdy wynikłe z psychicznych przeżyć całej rodziny osoby represjonowanej. Stąd pomimo, że orzeczenie lub decyzja nie weszła w fazę wykonania, to stwierdzić można, iż następowała szkoda, która powstała już w efekcie samego wydania orzeczenia lub decyzji. Regulacja wyłączająca spoza zakresu odszkodowania i zadośćuczynienia szkodę i krzywdę wynikłą z wydania bezprawnego orzeczenia lub decyzji jest niezgodna z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 Konstytucji. Taka regulacja pozbawia też jednostkę odszkodowania i zadośćuczynienia za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Dochodzenie tego typu roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego jest w zasadzie niemożliwe (należy bowiem wykazać winę sprawcy szkody) i w tym stanie rzeczy państwo polskie może zadośćuczynić takim szkodom, jedynie poprzez odpowiednią nowelizację ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – w zakresie, w jakim ogranicza prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do skutków wynikających z wykonania orzeczenia lub decyzji, z pominięciem innych skutków wynikających z ich wydania – był przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Trybunał, z jednej strony, umorzył postępowanie uznając, że nie może merytorycznie ocenić zaskarżonej przesłanki ponieważ stanowi to zaniechanie prawodawcze. Z drugiej strony, co istotne, Trybunał 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. Trybunał dostrzegł potrzebę zadośćuczynienia także tym osobom, zaznaczając,

że wyrządzenie im szkody nie było rezultatem jednostkowych błędów i nadużyć organów władzy, ale celowym i planowanym odwetem za działalność na rzecz wolności i demokracji. Za możliwie najszerszym zakresem tego typu świadczeń, zdaniem Trybunału, 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 (art. 30 i art. 31 Konstytucji), ale także poczucie sprawiedliwości społecznej, wzmocnione przez konstytucyjną deklarację wdzięczności wobec osób walczących o niepodległość (art. 2 i preambuła do Konstytucji).

Należy też zauważyć, że zgodnie z tekstem pierwotnym ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługiwało w wyniku wydania orzeczenia albo decyzji, a nie było konieczne jej wykonanie (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. 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, 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 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”. 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 z dniem 18 listopada 2007 r.

Należy podnieść, że efekcie zaproponowanej nowelizacji art. 8 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego możliwym będzie dochodzenie odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłe nie tylko z samego wykonania orzeczenia albo decyzji, ale także (szerzej) z ich wydania.

Zmiana art. 8 ust. 2c ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest techniczno-legislacyjną konsekwencją zasadniczej nowelizacji ustępu 1 w tym artykule.

Nowelizacja art. 8 ust. 2 zmierza do wykreślenia zastrzeżenia, że żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia można zgłosić w terminie roku od daty uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nieważność orzeczenia. Przepis ten, w sposób nieuzasadniony, ogranicza obecnie możliwość dochodzenia roszczeń. W wyniku projektowanej zmiany brak będzie formalnych przeszkód do późniejszego dochodzenia roszczeń.

Projekt ustawy zawiera także dodatkowe zmiany, których celem jest doprecyzowanie już obowiązujących rozwiązań, które w opinii projektodawców wywołują wątpliwości interpretacyjne i tym samym wpływają negatywnie na jednolitość stosowania przepisów ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. W tym zakresie wprowadza się nowe brzmienie art. 3 ust. 1 oraz art. 13 ustawy. Znowelizowane przepisy jednoznacznie przesądzają, że z wnioskiem o stwierdzenie nieważności orzeczenia może wystąpić prokurator Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz, że w sprawach objętych ustawą koszty pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa.

Projektodawcy ustawy dostrzegają, że poszerzenie możliwości dochodzenia roszczeń, poprzez nowelizację art. 8 ust. 1 i wskazanie, że odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje nie tylko w związku z – traktowanym wąsko – wykonaniem orzeczenia lub decyzji, ale także – szerzej – z wydaniem orzeczenia lub decyzji, może wywołać wątpliwości co do tożsamości roszczeń już dochodzonych na podstawie dotychczasowych przepisów i ewentualnych nowych żądań.

O tożsamości roszczeń decyduje zarówno przedmiot jak i podstawa sporu, rozumiana jako tożsamość podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia. Przepis przejściowy art. 2

projektu potwierdza, że w wyniku zmian zaproponowanych projektem, w przypadku zgłaszania nowych roszczeń o wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia, nie dojdzie do powagi rzeczy osądzonej. Zmianie ulegnie bowiem zarówno podstawa prawna rozstrzygnięcia (znowelizowany art. 8 ust. 1) jak i jego podstawa faktyczna (odszkodowanie lub zadośćuczynienie w związku z wydaniem niewykonanego orzeczenia lub niewykonanej decyzji). Rozwiązanie zaproponowane projektem potwierdza takie założenia i daje informację adresatom ustawy, że nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy prawomocne orzeczenie wydane na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 8 ust. 1 przyznające odszkodowanie lub zadośćuczynienie za poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę wynikającą z wykonania, a nie wydania orzeczenia (decyzji) albo oddalające żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesioną szkodę lub doznaną krzywdę wynikającą z wydania, a nie wykonania orzeczenia (decyzji).

## **2. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe**

Projektodawcy oczekują, że przyznanie osobom działającym na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wypłacanych przez Skarb Państwa odszkodowań za poniesioną szkodę i zadośćuczynień za doznaną krzywdę, nie tylko z tytułu wykonania uznanych za nieważne orzeczeń i decyzji, ale także już z faktu samego ich wydania, spowoduje znaczny wzrost poczucia sprawiedliwości społecznej. Nie tylko bowiem w grupie osób uprawnionych do dochodzenia roszczeń regulowanych nowelą istnieje przeświadczenie, że Państwo Polskie jest obowiązane do wyrównywania strat majątkowych i osobistych powstałych w wyniku działań na rzecz jego niepodległego bytu. Z tych samych względów uznać należy, że pozytywne skutki społeczne wywrze zmiana skreślająca ograniczenie w dochodzeniu roszczeń, w postaci rocznego terminu liczonego od dnia uprawomocnienia się stwierdzenia nieważności orzeczenia, na zgłoszenie żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Trudno przypuszczać, by zmieniane przepisy wywołały bezpośrednie skutki o charakterze gospodarczym, ponieważ przeznaczenie i sposób wydatkowania odszkodowań i zadośćuczynień wypłacanych na podstawie tych przepisów przez Skarb Państwa pozostaje poza materią ustawy.

Ustawa prowadzi do powstania obciążeń dla budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że precyzyjne oszacowanie wydatków w zakresie wypłaty świadczeń jest niemożliwe na obecnym etapie prac legislacyjnych, ponieważ nieznana jest liczba osób działających na rzecz



niepodległego bytu Państwa Polskiego, które wystąpią z żądaniem wypłaty odszkodowania za szkodę i zadośćuczynienia za krzywdę, zaś wysokość odszkodowań i zadośćuczynień będzie ustalana przez sądy.

Ustawa nie wywrze wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

**3. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych**

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

**4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.