



Minister
Spraw Zagranicznych

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

BDG.0250.1366.2020 / 7

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do pisma z dnia 27 listopada br., o sygnaturze: BPS.DKS.KU.0401.28.2020, dotyczącego prośby o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w **projekcie ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk senacki 187)**, uprzejmie przedstawiam stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Projekt ustawy przewiduje rozszerzenie kręgu podmiotów, które będą uprawnione do uzyskania świadczeń przewidzianych w art. 8 ust. 2 projektu ustawy. Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy świadczenia mają przysługiwać nie tylko (jak dotychczas) osobom zamieszkującym obecnie na terenie RP, ale także osobom „mieszkającym obecnie, albo w chwili śmierci (...) na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnym terytorium Polski”. Osoby te, a w przypadku ich śmierci osoby posiadające legitymację czynną do żądania odszkodowania i zadośćuczynienia określone w art. 8 ust. 1 ustawy (małżonek, dzieci, rodzice), obecnie zamieszkują na terytorium innych państw i posiadają obce obywatelstwo. Przyznanie danego świadczenia z uwagi na działalność na rzecz niepodległości innego państwa, może budzić wątpliwości państwa, którego dana

osoba jest obywatelem, i z uwagi na powyższe wymaga analizy i rozważenia potencjalnych skutków, jakie ta nowelizacja może mieć w dwustronnych relacjach państwowych oraz w odniesieniu do poszczególnych osób indywidualnych.

Przyznanie uprawnienia do ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za doznane krzywdy na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego osobom represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, które nie mieszkają w Polsce lub nie mieszkały w Polsce w chwili śmierci, ale mieszkają lub mieszkały w chwili śmierci na ziemiach, które na mocy postanowień Traktatu Ryskiego wchodziły w skład Państwa Polskiego, realizuje konstytucyjne zasady równości oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Dokonując prawnomiędzynarodowej oceny przedstawionego projektu ustawy przede wszystkim należy wskazać, że nie istnieją wyraźne przeszkody prawne w zakresie przyznawania przez państwo szczególnych uprawnień obywatelom innych państw. Co do zasady w prawie międzynarodowym nie przewiduje się regulacji prawnych uniemożliwiających przyznanie obywatelowi innego państwa odszkodowania i zadośćuczynienia określonych w art. 8 ust. 1 ustawy. Istotną kwestią w tym kontekście jest konieczność respektowania reguł prawa międzynarodowego i wynikającej z nich suwerenności aktów władzy obcego państwa. Kwestia ta odzwierciedlona jest w ustawie w art. 8 ust. 2 b, który wyznacza datę graniczną działań, za które mogą przysługiwać świadczenia, wskazując datę 5 lutego 1946 r., kiedy terytorium, na którym prowadzona była działalność, stało się formalnie częścią ZSRR.

Wskazać również należy, że projektowana nowelizacja modyfikując jedną z przesłanek uprawniającą do ubiegania się o odszkodowanie za poniesioną szkodę lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w taki sposób, by świadczenia te przysługiwały również w przypadku, gdy osoba represjonowana przez sowieckie organy ścigania zamieszkuje poza terytorium Polski lub zmarła poza tym terytorium, znajduje głębokie uzasadnienie słusznościowe. Obecnie obowiązująca przesłanka domicylu, w sposób

nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną osób podejmujących działania na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, z uwagi na ich miejsce zamieszkania.

Odnosząc się do kwestii problematycznych, należy po pierwsze wskazać, że pewne wątpliwości budzić może prawna interpretacja sformułowania użytego przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2a ustawy: „terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim”. Nie ma wątpliwości co do tego, że granice Polski ustalone w Traktacie Ryskim obejmują ziemie współcześnie wchodzące w skład terytoriów Ukrainy i Białorusi. Powstaje natomiast wątpliwość, czy ustawodawca, posługując się przytoczonym sformułowaniem miał zamiar uwzględnienia również terytoriów współcześnie należących do Litwy (w szczególności jeśli chodzi o Wileńszczyznę). Art. III Traktatu Ryskiego wskazuje bowiem, że „o ile w skład ziem, położonych na zachód od oznaczonej w artykule II Traktatu niniejszego granicy, wchodzi terytoria sporne między Polską a Litwą, - sprawa przynależności tych terytoriów do jednego z tych dwóch państw należy wyłącznie do Polski i Litwy”¹. Ostatecznie, w poszczególnych sytuacjach, omawiana kwestia będzie musiała być rozstrzygnięta przez sądy powszechne rozpatrujące konkretne wnioski. Wydaje się jednak pożądane, by ustawodawca projektując przepisy pozostawiał w takich kwestiach możliwie wąski margines uznania.

Należy wskazać, że niezależnie od przyjętego kryterium geograficznego (lub jego braku) istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania przyjętych zapisów przeciwko interesom RP lub bezpośrednio przeciwko potencjalnym beneficjentom świadczeń. Potencjalnym przykładem mogą być kontrowersje wokół propozycji motywów graficznych do umieszczenia w paszporcie z okazji stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości. Ponadto sformułowanie „terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim”, może zostać negatywnie zinterpretowane przez władze Republiki Białorusi i służyć udowodnieniu propagowanej przez reżim A. Łukaszenki tezy o polskim rewizjonizmie wobec granicy polsko-białoruskiej i resentymentach wobec zachodnich obwodów Białorusi. Powyższą reakcję uprawdopodobnia: aktualny stan relacji polsko-białoruskich (zamrożenie kontaktów na szczeblu politycznym wz. z represjami po wyborach prezydenckich 9 sierpnia br.);

¹ Powyższe wątpliwości interpretacyjne mogą wynikać z faktu, iż terytoria te w 1921 r. były przedmiotem sporu pomiędzy Polską i Litwą i formalnie zostały włączone do Polski w wyniku wydarzeń związanych z tzw. buntem Żeligowskiego.

propagowanie przez władze RB tezy o realnym zagrożeniu militarnym ze strony NATO wobec Białorusi, wz. z dyslokacją wojsk na flankę wschodnią sojuszu; stymulowaniem nastrojów antypolskich przez władze RB w ob. zachodnich Białorusi; publicznymi oskarżeniami wobec władz polskich o zorganizowanie protestów na Białorusi w 2020 r. Wskazane jest przeformułowanie ww. zwrotu, pod takim kątem by wskazywał, iż ma wyłącznie „historyczne” uwarunkowania np. poprzez dodanie sformułowania o poszanowaniu istniejącej granicy polsko – białoruskiej.

Druga wątpliwość, która może być podniesiona na tle projektowanej nowelizacji to kwestia interpretacji w omawianej sprawie ogólnego obowiązku lojalności i wierności obywatela wobec państwa. Obowiązek dochowania przez obywatela lojalności i wierności państwu, którego jest obywatelem, zawierany jest w sposób bezpośredni lub pośredni, w konstytucji państwa lub stosownych ustawach. Przykładowo, taki obowiązek Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje w art. 82. Podkreślić należy, że zgodnie z powszechnie przyjętą europejską praktyką, konstytucje państwowe zawierają również postanowienia mające za zadanie chronić najwyższe wartości państwowe - integralność terytorialną, suwerenność i niepodległość. Informacyjnie wskazać należy w tym kontekście, że Konstytucje krajów sąsiadujących z Polską również zawierają tego rodzaju postanowienia. Konstytucja Ukrainy już w preambule powołuje się na wielowiekową historię budowy państwa ukraińskiego i prawo do samostanowienia realizowanego przez naród ukraiński. W art. 65 Konstytucji Ukrainy wskazano, że obrona niepodległości i terytorialnej niepodzielności Ukrainy jest obowiązkiem obywateli Ukrainy. Konstytucja Białorusi w art. 52 wskazuje na ogólny obowiązek każdej osoby przebywającej na terytorium Białorusi przestrzegania Konstytucji, ustaw i szacunku dla tradycji narodowych. W art. 54 Konstytucji Białorusi zawarto szeroki obowiązek ochrony historyczno-kulturowego, duchowego dziedzictwa i pozostałych narodowych wartości.

Na tym tle zauważyć można, że pewne rozwiązania prawne (w tym być może takie jak obecnie proponowane), choćby miały wymiar jedynie symboliczny, to jednak uwzględniając dany kontekst historyczny i polityczny, mogą zostać w sposób polityczny użyte (przede wszystkim przez skrajne ugrupowania polityczne), jako wymierzone przeciwko integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości państw, a tym samym, w sposób niezamierzony, zagrozić stabilności wzajemnych przyjaznych stosunków międzypaństwowych.

Uwzględniając kontekst historyczny, wydaje się, że działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w okresie wskazanym w art. 8 ust. 2b ustawy przez osoby będące obecnie obywatelami państw obcych, za którą to działalność władze ZSRR w przeszłości nakładały represje, nie powinna być przedmiotem rozważań w kategorii braku lojalności tych obywateli wobec państwa, którego obecnie są obywatelami. Trudno jednak w sposób pełny przewidzieć, w jaki sposób państwa dokonywać będą współczesnej interpretacji działalności swoich obywateli w latach 1939–1946, a także jak odnosić się będą do przyjmowania przez obywateli świadczeń określonych w art. 8 ust. 2a ustawy.

Po trzecie, należy wskazać, że projektowaną zmianę ustawy należy również, z daleko posuniętej ostrożności, przeanalizować w kontekście ewentualnych negatywnych prawnych konsekwencji, mogących dotknąć osobę posiadającą obywatelstwo państwa obcego, przyjmującą świadczenie przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy. Przede wszystkim, należy rozważyć, czy osoby, którym Polska, na mocy projektowanych zmian w ustawie, przyzna odszkodowanie lub zadośćuczynienie, mogą ponieść negatywne skutki z tego tytułu w świetle przepisów karnych państwa obcego, którego obywatelstwo posiadają. Powyższa kwestia wymaga rozważenia w dwóch aspektach:

1. co do ewentualnych sankcji karnych za udowodnioną działalność na rzecz Państwa Polskiego w latach 1939 – 1946 na terytorium Polski określonym w Traktacie Ryskim poza obecnym terytorium Polski (dot. wyłącznie żyjących osób, które podejmowały w przeszłości wskazaną działalność, a nie ich następców prawnych);
2. co do ewentualnych sankcji karnych za samo przyjęcie świadczenia od Rzeczypospolitej Polskiej w przyszłości (zgodnie z projektowaną zmianą ustawy); (dot. zarówno żyjących osób uprawnionych do żądania odszkodowania i zadośćuczynienia, jak i ich następców prawnych).

Odnosząc się do punktu pierwszego należy zauważyć, że o tym czy określona działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w latach 1939-1946 stanowić może przestępstwo, zadecydować będą poszczególne przepisy kodeksów karnych Ukrainy i Białorusi. Każde z tych państw posiada własne, odmienne regulacje prawne. Tradycyjnie jednak w europejskim prawie karnym wyróżnia się takie przestępstwa jak działalność na szkodę państwa (w różnorodnych formach) czy zdrada stanu. Należy jednak podkreślić,

że działania podejmowane w latach 1939-1946, z uwagi na upływ czasu, podlegać będą najprawdopodobniej przedawnieniu. Oczywiście zasada ta nie dotyczy czynów, za które karalność się nie przedawnia (zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości), a każde państwo może samodzielnie wyznaczyć katalog tych przestępstw. Wydaje się, że odpowiedzialność za działania podejmowane w latach 1939-1946, w razie ewentualnego uznania ich za przestępstwo, uległa już przedawnieniu, jednakże decyzja w tym względzie należy do właściwych organów ścigania i sądów obcego państwa na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W tym kontekście także istotną okolicznością przemawiającą za brakiem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej w przypadku działalności na rzecz niepodległego Państwa Polskiego do 5 lutego 1946 r. jest fakt, że działania te prowadzone były w czasie, gdy ziemie te formalnie należały do Państwa Polskiego, o którego niepodległy byt walczyły represjonowane osoby także na tym terytorium.²

Odnosząc się do drugiego punktu, rozważyć należy również, czy ewentualnie samo przyjęcie odszkodowania lub zadośćuczynienia na mocy ustawy, przez obywatela państwa obcego, nie stanowi przestępstwa. Tego rodzaju rozważania, choć czynione z nadzwyczajnej ostrożności, wydają się konieczne z uwagi na szczególny charakter działalności, za którą Polska może przyznać świadczenia na mocy projektowanej zmiany ustawy. W tym kontekście wskazać należy, przykładowo, na postanowienia białoruskiego kodeksu karnego. Art. 369² k.k.³ Białorusi przewiduje, pod pewnymi warunkami, odpowiedzialność karną za przyjmowanie nieodpłatnej pomocy finansowej z zagranicy. Wydaje się jednak, że świadczenia przewidziane w art. 8 ust. 2a ustawy nie mieszczą się w dyspozycji powyższego przepisu w jego literalnym rozumieniu.

Czwarta wątpliwość, odnosząca się już do szczegółowych rozwiązań zawartych w projektowanych przepisach, dotyczy tego, że wydaje się, iż projektowane zmiany

²Uchwała SN z dnia 28 października 2009 r. I KZP 20/09.

³ Art. 369(2) k.k. Białorusi: „Przyjmowanie, a także przechowywanie i przemieszczanie zagranicznej nieodpłatnej pomocy za prowadzenie działalności ekstremistycznej lub innych działań zabronionych przez ustawodawstwo Republiki Białoruś, lub finansowanie partii politycznych, związków (stowarzyszeń), przygotowanie lub przeprowadzenie wyborów, referendum, odwołanie zastępcy, członka Rady Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś, organizację lub przeprowadzenie zebrań, Spotkania, marsze uliczne, demonstracje, pikiety, strajki, produkcja lub dystrybucja materiałów propagandowych, prowadzenie seminariów lub innych form działalności politycznej i masowej agitacji wśród ludności, które są dokonywane w ciągu roku od nałożenia kary administracyjnej za te same naruszenia, podlegają karze grzywny lub aresztu albo ograniczenia wolności do lat trzech lub pozbawienia wolności do lat dwóch”.

w ustawie powinny wyraźnie rozstrzygać o rzeczowej i miejscowej właściwości sądu rozpoznającego sprawy wszczynane przez obywateli państw obcych, zamieszkujących poza granicami Polski, o przyznanie określonych w ustawie świadczeń. Projektowane zmiany tej kwestii nie rozstrzygają, ponieważ do osób zamieszkujących poza terytorium RP nie będzie miał zastosowania art. 8 ust. 2 a. Obywatel państwa obcego będzie więc zobowiązany poszukiwać sądu właściwego do rozpoznania sprawy na mocy przepisów ogólnych. Art. 45 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, iż jeżeli na podstawie przepisów kodeksu nie można w świetle okoliczności sprawy ustalić właściwości miejscowej, Sąd Najwyższy oznaczy sąd, przed który należy wytoczyć powództwo. Wyznaczenie przez Sąd Najwyższy sądu właściwego do rozpoznania sprawy o przyznanie odszkodowania i zadośćuczynienia określonych w ustawie może prowadzić do przedłużenia postępowania sądowego.

Wątpliwość dotyczy również uzasadnienia zmiany ustawy, zapisu w trzecim akapicie - „(...) pominięto zatem obywateli Polski, których działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego rozpoczęła się na terytorium Polski, ale w efekcie zmiany granic kontynuowana była poza tym terytorium.”. Wydaje się, że ustawa nie ogranicza katalogu osób uprawnionych do odszkodowania tylko do osób posiadających polskie obywatelstwo. Należałoby zatem rozważyć zastąpienie zapisu „obywateli Polski” słowem „osoby”.

Podsumowując, w opinii MSZ projektowana nowelizacja zasługuje na poparcie, natomiast należy mieć na względzie okoliczność, że osoby mogące ubiegać się o świadczenia na mocy projektowanej zmiany ustawy są obywatelami państw obcych, a upamiętnienie ich działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w latach 1939-1946 (bądź działalności ich przodków) może stanowić przedmiot różnorodnych kontrowersyjnych interpretacji, w szczególności dokonywanych przez skrajne ugrupowania działające na terenie wskazanych państw. Dlatego też kwestia wypłaty świadczeń przewidzianych w ustawie na rzecz obywateli państw obcych może stanowić przedmiot upolitycznienia, a w skrajnych przypadkach może też stanowić podstawę do odpowiedzialności karnej.

Wstępnie, zakładając jednak racjonalność działań władz publicznych wskazanych państw, wydaje się iż proponowana zmiana ustawy raczej nie będzie miała zasadniczych skutków w relacjach z państwami ze wskazanymi państwami, ponieważ dotyczy ona indywidualnych postępowań o charakterze odszkodowawczym (a w wymiarze osobistym

- rehabilitacyjnym), prowadzonych na wniosek osób fizycznych (uprawnionych cudzoziemców), odnoszących się do wydarzeń i działań wąsko określonych w ustawie co do okresu i terytorium.

Na marginesie zauważyć również należy, że projektowana zmiana ustawy nie umożliwi dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia osobom, które działały na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego na obecnym terytorium Polski lub terytorium Polski w granicach określonych w Traktacie Ryskim, a w późniejszym czasie dobrowolnie lub pod przymusem to terytorium opuściły. W szczególności sytuacja taka dotyczy osób represjonowanych, które zostały zesłane m.in. do łagrów zlokalizowanych na Syberii, a w późniejszym czasie na tym terytorium zmarły lub nie skorzystały z możliwości repatriacji.

Z poważaniem,

z up. Ministra Spraw Zagranicznych

Piotr Wawrzyk

Sekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/