



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.42.2016.MG

Warszawa, 8 listopada 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 665).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

**Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób
represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego
(druk sejmowy nr 665)**

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk sejmowy nr 665) ma na celu rozszerzenie 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1583), 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.

Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 8 ust. 1 ustawy 23 lutego 1991 r. 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 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. Proponowana nowelizacja art. 8 ust. 1 ma umożliwić dochodzenie odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wynikłą nie tylko z wykonania orzeczenia lub decyzji, ale również z samego jej wydania.

Ponadto w senackim projekcie proponuje się także wyeliminowanie formalnego ograniczenia możliwości dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, w postaci rocznego terminu do wystąpienia z takim roszczeniem (projektowany art. 8 ust. 2) oraz dodanie w ustawie art. 11a, zgodnie z którym roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę nie przedawniają się.

Zasadniczą zmianą proponowaną w projekcie jest także rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o osoby, które otrzymały status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych na podstawie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach

represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 693 i poz. 1220). Zgodnie z projektowanym art. 8b osobie o potwierdzonym statusie działacza opozycji antykomunistycznej lub osobie represjonowanej z powodów politycznych przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

Zgodnie natomiast z nowelizowanym art. 13 ustawy koszty postępowania w sprawach nią objętych, w tym z tytułu ustanowienia pełnomocnika, ponosi Skarb Państwa.

Zmianą porządkową jest uchylenie w art. 8 ust. 1b i 1c, odsyłających do ust. 1a (uznanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie o sygn. P 21/09 za niekonstytucyjny), zaś zmiana art. 8 ust. 2c ustawy jest techniczno-legislacyjną konsekwencją zasadniczej nowelizacji ust. 1 w tym artykule.

Należy zwrócić uwagę, że Projektodawca zaproponował rozwiązanie w postaci dodania w projekcie art. 11a, zgodnie z którym roszczenia osób, o których mowa w projekcie, o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, nie ulegają przedawnieniu, przy jednoczesnym wyeliminowaniu rocznego terminu przedawnienia roszczeń (art. 8 ust. 2). Przedmiotowe rozwiązanie, któremu przyświecają zasługujące na aprobatę intencje, może jednak budzić wątpliwości co do jego znaczenia dla roszczeń już przedawnionych w dacie wejścia w życie projektowanej ustawy.

Instytucja przedawnienia jest instytucją prawa materialnego, która urzeczywistnia się poprzez upływ czasu. Roszczenie przedawnione w świetle prawa, jakkolwiek możliwe do dochodzenia na drodze sądowej, przybiera charakter roszczenia naturalnego, przed którym obrona możliwa jest właśnie poprzez podniesienie zarzutu przedawnienia. Wprowadzenie nowego uregulowania ustawowego, które wyłącza przedawnienie określonych roszczeń, jakkolwiek z pewnością obejmuje swoim zakresem te roszczenia, które w dacie wejścia w życie przepisu pozostają jeszcze nieprzedawnione (tym bardziej te, w odniesieniu do których przedawnienie nie rozpoczęło jeszcze biegu), może jednak wywoływać wątpliwości co do roszczeń już przedawnionych. Skoro bowiem doszło do upływu określonego terminu determinującego przedawnienie roszczenia, przywrócenie mu charakteru roszczenia nieprzedawnionego wydaje się wymagać dodatkowej, wyraźnej regulacji ustawowej. Nawet bowiem, gdyby intencją Projektodawcy było objęcie zakresem projektowanego art. 11a ustawy jedynie roszczeń nieprzedawnionych w dacie wejścia w życie nowelizacji, także wtedy uzasadnione wydaje się wyraźne zaznaczenie powyższego, dla uniknięcia ewentualnych rozbieżności w praktyce stosowania przepisu, choćby w taki sposób, jak uczyniono to w art. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny

(Dz. U. Nr 80, poz. 538), zgodnie z którym do roszczeń powstałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji, a według przepisów dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się nowe regulacje.

Mając na uwadze ochronę interesów Skarbu Państwa, a także dbając o bezpieczeństwo procesowe osób, wobec których wykonano orzeczenia – zasadne wydaje się rozważenie zachowania ram czasowym, w których można wystąpić o odszkodowanie, z ich ewentualnym wydłużeniem.

Odnosnie natomiast projektowanego art. 8b należy zauważyć – nie kwestionując godnego poparcia celu tej regulacji – iż uchwalenie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 693 i poz. 1220) miało na celu przyznanie szczególnego statusu osobom represjonowanym z powodów politycznych w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 4 czerwca 1989 r. oraz zagwarantowanie pomocy finansowej tym osobom, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy działaczem opozycji antykomunistycznej jest osoba, która w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 4 czerwca 1989 r., łącznie przez co najmniej 12 miesięcy prowadziła, w ramach struktur zorganizowanych lub we współpracy z nimi, zagrożoną odpowiedzialnością karną, działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce. W myśl art. 3 ust. 1 ww. ustawy osobą represjonowaną z powodów politycznych jest natomiast osoba, która w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 4 czerwca 1989 r.:

1) przebywała w:

- a) więzieniu lub innym miejscu odosobnienia na terytorium Polski na mocy wyroku wydanego w latach 1956-1989 albo bez wyroku jednorazowo przez okres dłuższy niż 48 godzin lub wielokrotnie przez łączny okres dłuższy niż 30 dni, za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce,
- b) ośrodka odosobnienia na podstawie art. 42 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce;

2) przez okres powyżej 30 dni pełniła zasadniczą służbę wojskową lub czynną służbę wojskową w ramach ćwiczeń wojskowych, do której odbycia została powołana z przyczyn politycznych za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce;

3) brała udział w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce i w związku z tym:

- a) na skutek działania wojska, milicji lub organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575), poniosła śmierć, doznała uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na okres dłuższy niż 7 dni,
- b) była inwigilowana przez organy bezpieczeństwa państwa i podjęto wobec niej bezprawne działanie polegające na popełnieniu na jej szkodę przestępstwa lub wykroczenia,
- c) była pozbawiona możliwości wykonywania swojego zawodu,
- d) została z nią rozwiązana umowa o pracę,
- e) została relegowana z uczelni wyższej lub innej szkoły,
- f) była objęta zakazem publikacji przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, wojewódzki lub miejski urząd kontroli prasy, publikacji i widowisk albo Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk lub okręgowy urząd kontroli publikacji i widowisk przez okres dłuższy niż jeden rok;

4) była poszukiwana listem gończym, oskarżona lub skazana za popełnienie przestępstwa lub wielokrotnie skazywana za popełnienie wykroczenia, za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce.

Status takiej osoby potwierdza Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych po stwierdzeniu przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, iż osoba ubiegająca się o potwierdzenie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych spełnia warunki określone w art. 4 ustawy. Uzyskanie wskazanego statusu pozwala, co do zasady, osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub w związku z zaistnieniem zdarzeń losowych na ubieganie się o uzyskanie miesięcznego czasowego świadczenia pieniężnego (art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy).

Należy zauważyć, że celem ustawy, której zmiana stanowi przedmiot niniejszego stanowiska Rady Ministrów, było wzruszenie prawomocnych orzeczeń sądowych lub orzeczeń organów pozasądowych. Osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia lub co do której wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem stanu

wojennego nie przysługiwało i nie przysługuje odszkodowanie z uwagi na fakt wydania orzeczenia lub decyzji. Odszkodowanie przysługuje jej tylko w sytuacji, gdy poniosła w związku z tym szkodę lub doznała krzywdy. Wydanie orzeczenia przez sąd otwiera więc drogę do roszczeń odszkodowawczych.

Propozycja zawarta w projektowanym art. 8b pozostaje w oderwaniu od przedmiotu regulacji nowelizowanej ustawy, nie wiążąc w żaden sposób legitymacji uprawnionych do dochodzenia odszkodowania z faktem uznawania za nieważne wydawanych wobec nich orzeczeń. Uregulowanie kwestii odszkodowań dla określonej grupy opozycjonistów i osób represjonowanych, wobec których nie zachodzi potrzeba wykazywania szkody lub krzywdy wyrządzonej orzeczeniem wydanym 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 zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom, w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, budzi tym samym zastrzeżenia odnośnie braku spójności proponowanych regulacji z nowelizowaną ustawą.

Ponadto należy także wskazać, iż na podstawie obecnego brzmienia projektowanych w ww. zakresie przepisów może dojść do sytuacji, kiedy to osoba, której przyznano odszkodowanie z tytułu stwierdzenia nieważności orzeczenia zgodnie z art. 8 ust. 1 nowelizowanej ustawy, wystąpi następnie o kolejne odszkodowanie z racji otrzymania stratusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Przyjmując szczególny charakter roszczeń odszkodowawczych dochodzonych na podstawie nowelizowanej ustawy, może budzić wątpliwości zasadność odpowiedniego stosowania względem nich regulacji ogólnych Kodeksu cywilnego, wyłączających możliwość uzyskania odszkodowania przewyższającego rozmiar szkody lub krzywdy, co pośrednio mogłoby sugerować dopuszczalność dwukrotnej ich kompensaty. Wnikliwej analizie wymaga przy tym procedura sądowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie nowelizowanej ustawy na okoliczność ustalenia, czy i w jakim trybie możliwe jest zapewnienie możliwości uzyskania przez sąd informacji w przedmiocie wcześniej wydanego, na podstawie tej samej ustawy, orzeczenia przyznającego odszkodowanie lub zadośćuczynienie. O ile bowiem może dojść do sytuacji, gdy odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem lub wykonaniem orzeczenia nie skompensuje innych szkód tej samej

osoby, wynikających już nie z samego orzeczenia, lecz choćby z faktu doznanych niezależnie od niego represji politycznych, o tyle sąd winien móc dokonać oceny podstaw roszczeń, także w kontekście wydanych wcześniej wyroków i zakresów szkód nimi objętych.

Odnosząc się natomiast do uzasadnienia projektu należy wskazać, że – jak wynika z Oceny Skutków Regulacji projektu – częściowe skutki finansowe projektowanej ustawy dla budżetu państwa, oszacowane w oparciu o dane Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Stowarzyszenia „13 grudnia” mogą wynieść około 107,9 mln zł rocznie (w perspektywie 3-letniej może to być kwota około 323,8 mln zł).

Projektowaną regulację należy uzupełnić – w części obejmującej niedoszacowanie skutków nowelizacji – o ocenę wpływu dodawanego art. 8b ustawy na sektor finansów publicznych. Przy sporządzaniu tej oceny w pierwszej kolejności uwzględnić należy liczbę osób uprawnionych do otrzymania statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Zgodnie z uzasadnieniem do senackiego projektu ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (druk sejmowy 2137, Sejm VII kadencji) – opartym w tym zakresie na danych Centrum Badania Opinii Społecznej – może być to liczba 798 tys. osób. Ocena Skutków Regulacji rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie odznaki honorowej i legitymacji dla działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 1252) wskazuje na liczbę 120 tys. osób uprawnionych do odznaki o potwierdzonym statusie działacza. Z kolei Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (druk senacki 59s) – na liczbę 150-300 tys. osób uprawnionych do uzyskania statusu działacza.

Ponieważ nie jest możliwe wskazanie średniej wysokości odszkodowań, które miałyby być zasądzone na podstawie projektowanego art. 8b ustawy, analizę skutku finansowego wejścia przedmiotowego przepisu w życie można przykładowo przedstawić w dwóch wariantach przyjmując, że średnia wysokość zasądzonych odszkodowań i zadośćuczynień będzie się kształtowała na poziomie średniej wysokości zasądzonych odszkodowań i zadośćuczynień przyznanych w 2015 r. w oparciu o obecnie obowiązujący art. 8 ust. 1 i 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, tj. 56 tys. zł (wariant I) oraz na poziomie połowy tej kwoty, tj. 28 tys. zł (wariant II). Uwzględniając w niniejszej analizie liczbę osób uprawnionych do uzyskania statusu działacza

oraz ww. dwa warianty wysokości odszkodowań, można przyjąć, iż spodziewany skutek wejścia w życie przepisu art. 8b będzie kształtował się na poziomie od 4,2 mld zł (150 tys. osób, wartość odszkodowania 28 tys. zł) do 16,8 mld zł (300 tys. osób, wartość odszkodowania 56 tys. zł na osobę).

Mając na uwadze powyższe należy postulować rezygnację z projektowanej regulacji objętej art. 8b ustawy.

Podsumowując, Rada Ministrów opowiada się za kontynuacją prac legislacyjnych nad projektem, z zastrzeżeniem uwag przedstawionych powyżej.