



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 1 lutego 2016 r.

Adam Bodnar

II.513.13.2014.MK

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu RP

W moim zainteresowaniu pozostaje problematyka dotycząca ograniczenia 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 t.j.; dalej: ustawa lutowa).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości (wystąpienie z dnia 29.01.2015 r.) i Marszałka Senatu (wystąpienie z dnia 14.05.2015 r.) 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 osobom represjonowanym, walczącym z niezwykle zaangażowaniem i ogromnym poświęceniem o niepodległość Polski, zostały wyrównane szkody, jakie z tego tytułu ponieśli. W powołanych wystąpieniach Rzecznik podkreślał, że 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 zatem z zakresu ustawy rehabilitacyjnej szkody, które powstały w związku z wydaniem orzeczenia lub decyzji i tak też ten przepis funkcjonuje w praktyce orzeczniczej (por. postanowieniem 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). Zgodnie z tekstem pierwotnym w/w 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 zainicjowanej 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. 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 krzywdzie wynikającej nierzadko z psychicznych przeżyć całej rodziny, w tym dzieci, których życie ulegało zdeorganizowaniu, 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).

Powyższe dobitnie zostało wykazane w przypadku osób represjonowanych, które złożyły skargi konstytucyjne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ozn. sygn. SK 7/14. 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. 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 prawnie 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.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, umorzył postępowanie w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych dot. niezgodności z Konstytucją 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) (...)”.

Dochodzenie roszczeń przez osoby represjonowane na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego jest w zasadzie niemożliwe (należy bowiem wykazać winę sprawcy szkody) 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 stosowanego odszkodowanie przysługiwała nie tylko z tytułu wykonania orzeczenia lub decyzji o internowaniu, ale również z samego faktu ich wydania.

Niestety do tej pory postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmiany ustawy lutowej we wskazanym kierunku nie zostały uwzględnione i mając na względzie powyższe zwracam się do Pana Marszałka z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia prac w tym zakresie w obecnej kadencji Senatu.

Podpis na oryginale