



 Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Opinia prawna dotycząca art. 8 ust. 4 ustawy
o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych
wobec osób represjonowanych za działalność
na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

prof. dr hab. Józef Koredczuk

 **Prawo prywatne**
Warszawa 2022

Rozstrzygnięcie zagadnienia badawczego dotyczącego zmiany przepisów ustawy z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1693), stanowiących o możliwości uzyskiwania zadośćuczynienia współmiernego do stopnia doznanych krzywd z uwzględnieniem zasady słuszności, wymaga odniesienia się i określenia wzajemnych relacji dwóch przepisów przywoływanej ustawy.

Pierwszym z nich jest art. 8 ust. 4 ustawy stanowiący, że przepis ust. 1 nie ma zastosowania, jeżeli w wyniku rewizji nadzwyczajnej, kasacji lub wznowienia postępowania prawomocnie zasądzono odszkodowanie, chyba że za jego zastosowaniem przemawiają względy słuszności.

Drugim zaś przywołany art. 8 ust. 1 ustawy stanowiący, iż osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13.12.1981 r. w Polsce stanu wojennego przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.

Mimo że o zasadzie słuszności będącej przedmiotem analizy rozpatrywanego zagadnienia badawczego mowa jest w art. 8 ust. 4 ustawy, by ją właściwie rozpatrzeć należy najpierw odnieść się do treści art. 8 ust. 1 ustawy.

Przewidziane w art. 8 ust. 1 ustawy stwierdzenie nieważności orzeczenia stanowi odstępstwo od zakazu *ne bis in idem*. Jest to odstępstwo jak najbardziej uzasadnione, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 zd. 2 ustawy stwierdzenie nieważności uznaje się za równoznaczne z uniewinnieniem oskarżonego, co ma podstawowe znaczenie dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, występujących z tego tytułu o odszkodowanie za poniesione szkody i zadośćuczynienie za doznane krzywdy.

Nawet w stosunku do postępowań zakończonych prawomocnie, nawet w stosunku do osób, które w wyniku rewizji nadzwyczajnej, kasacji lub wznowienia postępowania odszkodowanie i zadośćuczynienie już otrzymały, zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy, dopuszczalne jest wystąpienie z wnioskiem o przyznanie dodatkowego świadczenia, jeśli przemawiają za tym względy słuszności (wyrok SA w Białymstoku z 13.11.2008 r., II AKa 170/08, OSAB 2008, Nr 4, poz. 39–42). Należy podkreślić, że o wyjątkowości dopuszczalności powołania się na

względy słuszności świadczy fakt, że przepis art. 8 ust. 4 ustawy stanowi zdecydowanie węższą podstawę do dochodzenia odszkodowania przez osoby niesłusznie represjonowane niż art. 8 ust. 1 powoływanej ustawy (postanowienie SA w Białymstoku z 4.04.1995 r., II AKz 48/95, OSA 1995, Nr 7–8, poz. 38). Zawarta w art. 8 ust. 4 ustawy formuła o „wyjątkowości” możliwości powtórnego zasądzenia odszkodowania za niesłuszne skazanie w wypadku zaistnienia warunku „względów słuszności” skłania do próby wskazania elementów faktyczno-prawnych, które składają się na jego materialną postać, które nie mogą jednak odnosić się do stanów abstrakcyjnych. Przewidziane w analizowanym przypisie względy słuszności są także wyznacznikami prawa słusznego, które wykluczają jego dowolność. Wartości tych nie można również relatywizować. Prawa słusznego nie można ponadto żadną miarą sprowadzać do uczuć, przeżyć, emocji (W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 77), co często ma miejsce we wnioskach stron kierowanych na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych. Tym bardziej konieczne jest ustalenie, co oznaczają wspomniane względy słuszności. W procesach stosowania prawa rola słuszności wiąże się bowiem z wymogiem wydania właściwego, indywidualnego orzeczenia. Chodzi o ustalenie konkretnej słuszności, która powinna być „udoskonaleniem” ustanowionego prawa w sensie jego praktycznej konkretyzacji (W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 225).

Ustawodawca jednak nie określił, co należy rozumieć pod pojęciem „względy słuszności”, i tym samym pozostawił to judykaturze. Z analizy art. 8 ust. 4 ustawy można wywieść, że obejmuje ono różne sytuacje, tj. takie, w których:

- 1) wnioskodawca uprzednio przyznane odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie uzyskał w rażąco znikomej wysokości lub też nie uwzględniło ono w oczywisty sposób przysługujących mu elementów, np. dotyczyło jedynie odszkodowania, a pomijało zadośćuczynienie za doznaną krzywdę (wyrok SN z 22.07.2008 r., WA 26/08, OSNwSK 2008, Nr 1, poz. 1517);
- 2) w pierwszym orzeczeniu nie uwzględniono czynów niebędących przestępstwami, których możliwość dochodzenia odszkodowania stała się dopuszczalna dopiero na podstawie ustawy z 19.09.2007 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 191, poz. 1372), która rozszerzyła jej stosowanie na represje poczynszy od 1.01.1944 r. do 31.12.1989 r. (wyrok SA we Wrocławiu z 16.10.2008 r., II AKa 250/08, OSA 2009, Nr 5, poz. 26–33).

Są to jedynie przykłady interpretacji pojęcia „względy słuszności”. Można do nich, moim zdaniem, dodać następujące kwestie:

- 1) czy z wnioskiem o uzupełniające świadczenie występuje sama osoba represjonowana, czy też osoby uprawnione, tj. małżonek, dzieci i rodzice?

- 2) czy w danej sprawie przyznano wcześniej odszkodowanie i zadośćuczynienie osobie represjonowanej, czy też nie (postanowienie SN z 11.03.1993 r., WZ 24/93, OSNKW 1993, Nr 9-10, poz. 61)?

W doktrynie ponadto postuluje się, by „względów słuszności” doszukiwać się przede wszystkim po stronie poszkodowanego (K. Sychta, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944-1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Kraków 2006, s. 173), którymi mogą być: zła sytuacja majątkowa poszkodowanego, zły stan jego zdrowia, dalsze jego przesładowania mimo rehabilitacji i zasądzenia odszkodowania (I. Tuleya, *Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Komentarz praktyczny*, Poznań 2012, s. 239). Należy jednak pamiętać, że przepis art. 8 ust. 4 ustawy na pierwszym miejscu statuuje zakaz ponownej kompensacji, a dopiero w dalszej części przewiduje od niego wyjątek, tj. gdy wymagają tego względy słuszności (postanowienie SA w Krakowie z 8.01.1997 r., II AKz 515/96, LEX nr 29699).

Mimo słuszności wyroku TK z 1.03.2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, Nr 2, poz. 7 (Dz.U. Nr 53, poz. 277), który uznał za niedopuszczalne ograniczenie prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności za pomocą sztywno określonej na poziomie ustawowym maksymalnej kwoty odszkodowania i zadośćuczynienia z powołaniem się na nieopisane precyzyjnie zagrożenie dla równowagi budżetowej państwa (M. Zamroczyńska, *Postępowanie rehabilitacyjne osób skazanych za działalność na rzecz niepodległej Polski*, Poznań-Warszawa 2018, s. 89). Nie oznacza to jednak z uznania arbitralności decyzji sądu w kwestii wysokości wspomnianej rekompensaty dla osób represjonowanych.

W trakcie ustalania słusznej wysokości odszkodowania za poniesione szkody i zadośćuczynienia za doznane krzywdy powinno się także doprecyzować moment, chwilę ich zaistnienia. Uwzględniając treść art. 8 ust. 4 ustawy, bierze się pod uwagę trzy cezury, kiedy powinno to być określone:

- 1) moment zaistnienia szkód i krzywd związanych z wydanym orzeczeniem, które zostało uznane za nieważne;
- 2) moment orzekania pierwszy raz w danej sprawie o odszkodowaniu i zadośćuczynieniu;
- 3) moment orzekania o uzupełnieniu świadczeń nie w pełni pokrywających wysokość danej szkody ustalonej w pierwszym orzeczeniu.

Podczas ustalania wysokości zaistniałych szkód i wypłaconych odszkodowań należy także pamiętać o waloryzacji świadczeń dawniej wypłacanych (M. Zamroczyńska, *op. cit.*, s. 102). Nie należy również zapominać o tym, że nie można dokonywać prostych porównań z kwotami zadośćuczynienia zasądzonymi w sprawach dotyczących innych represjonowanych, co często sugerują w swoich wnioskach skarżący się (wyrok SA w Katowicach z 25.05.2005 r., II AKA 329/04, LEX nr 1281211). Suma bowiem odszkodowania i zadośćuczynienia zawsze wynikać powinna z ustalonych okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby represjonowanej.

Skorzystanie zaś z możliwości przewidzianej w art. 8 ust. 4 ustawy jest uzasadnione tylko wtedy, gdy stwierdzi się rażącą różnicę tego, co uprawniony otrzymał dawniej i co otrzymałby obecnie – co oczywiste – z zachowaniem waloryzacji świadczenia dawniej wypłaconego (postanowienie SA w Krakowie z 8.01.1997 r., II AKz 515/96, LEX nr 29699). W ocenie „słuszności” przyznania uzupełniającego odszkodowania znaczenie powinny mieć: obiektywny stan stosunków majątkowych wnioskodawcy, jego sytuacja życiowa i stan zdrowia, a zwłaszcza to, czy niekorzystne położenie pozostaje w normalnym związku przyczynowym wynikającym z niesłusznego skazania (Z. Radwański, *Glosa do postanowienia SN z dnia 18 lutego 1992 r.*, WZ 10/92, OSP 1993, Nr 5, poz. 103).

W dotychczasowym orzecznictwie odnoszącym się do art. 8 ust. 4 analizowanej ustawy koncentrowano się także na ogół na sytuacji materialnej osoby represjonowanej, uzależniając od niej bądź to przyznanie samego świadczenia odszkodowawczego, bądź też jego wysokość. Zapominano jakby o głównym założeniu ustawy, że ma ona rekompensować szkody poniesione przez osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Rodzaj prowadzonej działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przez osobę represjonowaną powinien być więc również uwzględniany podczas podejmowania decyzji przez sąd o odszkodowaniu i zadośćuczynieniu. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że ustawodawca w tym zakresie nie formułuje żadnych przesłanek o charakterze materialnym (finansowym). Zatem nawet osoba, która z tytułu represji za prowadzoną działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego nie poniosła żadnych strat materialnych (czy też nie nastąpiło pogorszenie jej sytuacji życiowej) może występować z roszczeniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie art. 8 ust. 4 analizowanej ustawy.

Zasadę słuszności, do której odwołuje się ustawodawca w art. 8 ust. 4 ustawy, jest jedną z nieskodyfikowanych zasad w ustawie z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1375). Rodzi to określone problemy. W polskiej nauce nie ma bowiem zgodności, co do znaczenia pojęcia „zasada procesu karnego” (M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 55). Żądanie roszczenia uzupełniającego przewidziane w art. 8 ust. 4 ustawy ma charakter szczególny i przewiduje możliwość złamania zasady *res iudicata* (wyrok SA w Lublinie z 21.10.2008 r., II AKa 214/08, LEX nr 477861). Ustalenie względów słuszności przewidzianych w wymienionym przepisie ma istotne znaczenie. Stanowi bowiem aksjologiczną podstawę stosowania tego przepisu. Celem organów stosujących prawo (sądów) powinno być to, by wartości, które legły u podstaw tworzenia danego prawa, znalazły także odzwierciedlenie w jego stosowaniu (orzeczeniach) (W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 209).

Mimo że ustawa z 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego stanowi wyjątek od zasady niepodważania prawomocnych orzeczeń poza ściśle określonymi przez

przepisy prawa wyjątkami, to odnosi się ona jednak tylko do orzeczeń wydanych przez sądy polskie do czasu zmian ustrojowo-prawnych zainicjowanych w Polsce w 1989 r. Podważanie natomiast prawomocnych orzeczeń już wydanych na podstawie przywoływanej ustawy (oczywiście po wejściu jej w życie) nie jest w interesie wymiaru sprawiedliwości (M. Rogalski, *op. cit.*, s. 135). W interesie wymiaru sprawiedliwości (państwa) powinno być bowiem zapewnienie stabilności orzeczeń, a nie ich niepewność (M. Rogalski, *op. cit.*, s. 136). Uchylenie orzeczeń, które wydano zgodnie z prawem, nie da się także pogodzić z zasadą praworządności. Złe prawo można bowiem tylko uchylić, nie można go natomiast oceniać i weryfikować zwłaszcza na podstawie kryteriów pozaprawnych lub pozwalających na dowolną jego interpretację (K. Kauba, *Ustawa „rehabilitacyjna”*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. XXVII, s. 177). Warto w związku z tym zwrócić uwagę na to, że brak szczególnych powodów do odmiennej oceny w przypadku, gdy wnioskodawca otrzymał już wcześniej odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zdaniem judykatury, nie uprawnia do przyznania świadczenia na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy (postanowienie SA w Krakowie z 19.01.1994 r., II AKz 295/93, LEX nr 28073).

Powoływanie się na względy słuszności przewidziane w art. 8 ust. 4 ustawy jest wymierzone w prawomocność materialną orzeczenia, na podstawie którego zasądzono odszkodowanie osobie represjonowanej. Należy jednak pamiętać, że prawomocność materialna jest skutkiem prawomocności formalnej, który polega na zakazie ponownego rozpatrywania tego, co jest już przedmiotem formalnie prawomocnego rozstrzygnięcia (M. Rogalski, *op. cit.*, s. 154). Podział na prawomocność formalną i materialną jest powszechnie przyjęty w doktrynie i w praktyce, zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego (M. Rogalski, *op. cit.*, s. 157). Świadczenie dochodzone na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy w większości przypadków ma charakter uzupełniający w stosunku do świadczeń już wcześniej przyznanych osobie represjonowanej. W związku z powyższym także orzeczenie je ustalające można uznać za orzeczenie uzupełniające przewidziane przez ustawę, dopuszczalne nawet bez uchylenia prawomocności wcześniej wydanych orzeczeń (T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1999, s. 181).

Ze względu na występujące w praktyce rozbieżności interpretacyjne użytego w art. 8 ust. 4 ustawy pojęcia „względy słuszności”, potwierdzone ilością orzeczeń sądowych oraz niedostarczenia w tym względzie wskazówek ze strony doktryny prawa, powinno się, moim zdaniem, także w kontekście ewentualnego wzrostu liczby wniosków o rewaloryzację przyznanych świadczeń odszkodowawczych na podstawie powoływanej ustawy podjąć próbę bliższego określenia wspomnianego pojęcia w jej postanowieniach w drodze stosownej nowelizacji. Ustawodawca w powoływanej ustawie dopuścił odwołałość prawomocnego orzeczenia. Nie określił jednak kryteriów jego dopuszczalności. Do tej bowiem pory odbywa się to przez osoby represjonowane bądź ich małżonka, dzieci czy rodziców poprzez odwołanie się do względów słuszności, o których mowa w art. 8 ust. 4 ustawy, które następnie jest weryfikowane jako

zasadne lub nie przez sąd. Słuszność bowiem zależy od kryteriów obiektywnych, nie zaś subiektywnych. Jest to tym bardziej konieczne, ponieważ waloru prawomocności danego orzeczenia nie znosi to, że może być ono jeszcze zaskarżone nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia (art. 8 ust. 4 ustawy wymienia tu rewizję nadzwyczajną, kasację lub wznowienie postępowania) lub toczy się postępowanie w przedmiocie jego nieważności (M. Rogalski, *op. cit.*, s. 159). Pomimo że powoływanie się na względy słuszności w analizowanej ustawie jest dopuszczalne, to jednak w przypadku ewentualnego wzrostu liczby wniosków na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej – a ustawa nie wyznacza tu żadnego terminu, do kiedy mogą być one składane – mogłoby to prowadzić do korygowania powoływanej ustawy w drodze orzeczeń sądowych (J. Wróblewski, *Słuszność w systemie prawa polskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, z. 1, s. 103), co należy uznać za sprzeczne z intencjami ustawodawcy oraz z zasadą trójpodziału władzy. Oznaczałoby to wyjście sądu z roli podmiotu wykonującego prawo i przejęcie funkcji podmiotu tworzącego prawo, do czego nie jest powołany. Mogłoby to także prowadzić do wydawania przez sądy decyzji słusznych z punktu widzenia społecznego, to jednak niesłusznych z punktu widzenia prawa, nieopartych bowiem na jego wypowiedziach (Z. Młynarczyk, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1967 r.*, V KRN 222/67, OSP 1968, K. 125, s. 274).

Konkludując, można się także zastanowić, czy nie przyszła pora, aby określić stosunek art. 8 ust. 4 analizowanej ustawy do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a zwłaszcza do określonych w niej zasad (wartości), że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) i jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Tym bardziej jest to zasadne, że analizowana ustawa została uchwalona przed Konstytucją. Potwierdzenie zgodności analizowanego przepisu z Konstytucją przyczyni się do wzmocnienia słuszności oddania sprawiedliwości dziejowej osobom represjonowanym za walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, czego dowodem stało się uchwalenie analizowanej ustawy.

Józef Koredczuk