**Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego** Warszawa, 10 września 2024 r.

**Opinia**

**w przedmiocie zmian legislacyjnych dotyczących reprezentacji Skarbu Państwa**

**w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie z ustawy lutowej**

1. Prezes Prokuratorii Generalnej pismem z dnia 27 lutego 2024 r. zwrócił się Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia należytej ochrony interesu Skarbu Państwa oraz sprawności postępowań sądowych prowadzonych w trybie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 442) – nazywanej dalej „ustawą lutową”. Wskazał na potrzebę zapewnienia Skarbowi Państwa statusu strony w tym postępowaniu oraz sprecyzowania, jaki organ działa w roli reprezentanta Skarbu Państwa, a także rozważenia zmiany trybu przyznawania rekompensat dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i rezygnacji z drogi sądowej na rzecz drogi administracyjnej.
2. Na wstępie należy przypomnieć, że problem reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej jest w dużej mierze konsekwencją zmian, jakie w ostatnich latach nastąpiły w odniesieniu do reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, uregulowanym w rozdziale 58 k.p.k. Wynika z to z faktu, że zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy lutowej w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie odpowiednie zastosowanie mają (co do zasady) przepisy rozdziału 58 k.p.k.
3. Przed 1 lipca 2015 r. przepisy rozdziału 58 k.p.k. nie regulowały kwestii statusu Skarbu Państwa w tym postępowaniu. Zmieniony ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247 ze zm.) art. 554 § 3 k.p.k. wskazywał, że o terminie rozprawy zawiadamia się m.in. organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa, przy czym przepisy nie precyzowały zasad określania reprezentanta Skarbu Państwa. Zmiany wprowadzone z dniem 15 kwietnia 2016 r. spowodowały powrót do stanu poprzedniego, bowiem z art. 554 § 3 k.p.k. usunięto wskazanie na organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa.
4. Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1694), która z dniem 5 października 2019 r. dodała art. 554 § 2a k.p.k., wprost określający, że stronami postępowania uregulowanego w rozdziale 58 k.p.k. są wnioskodawca, prokurator oraz Skarb Państwa. W dodanym zaś art. 554 § 2b k.p.k. szczegółowo określono reguły wskazujące, jaki organ reprezentuje Skarb Państwa. Towarzyszyła temu zmiana art. 554 § 3 k.p.k., w którym ponownie wskazano, że odpis wniosku przesyła się i o terminie rozprawy zawiadamia także organ reprezentujący Skarb Państwa.
5. Przepisy art. 554 § 2a, 2b i 3 k.p.k. w nowym brzmieniu automatycznie wywarły wpływ na tok postępowań o odszkodowanie i zadośćuczynienie prowadzonych na podstawie ustawie lutowej, jednocześnie skutkując praktycznymi trudnościami w ich odpowiednim stosowaniu, przede wszystkim z uwagi na to, że odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej służy za represje związane z działalnością nie tylko organów sądowych, ale także różnych innych pozasądowych organów państwowych, a nawet organów innego państwa (organów radzieckich), z których większość zaprzestała działalności przed wieloma laty i nie mają oczywistych obecnie działających „następców”. Zasady określania reprezentanta Skarbu Państwa wynikające z art. 554 § 2b k.p.k. są zaś całkowicie nieprzystawalne do tych wszystkich sytuacji, gdy represje miały miejsce poza prowadzonym postępowaniem karnym. Chodzi tu przede wszystkim o represje w latach 1944-1956. Pomimo tych niewątpliwych trudności, w orzecznictwie sądowym dominowało zapatrywanie, iż w konsekwencji odpowiedniego stosowania art. 554 § 2a i 2b k.p.k. w postępowaniu prowadzonym na gruncie ustawy lutowej jego stroną jest między innymi Skarb Państwa, a organem go reprezentującym prezes sądu (zob. wyrok SN z dnia 17 maja 2022 r., I KA 2/22, OSNK 2022, z. 10, poz. 36). O trudnościach z ustaleniem właściwego reprezentanta Skarbu Państwa świadczy i to, że sądy w praktyce sięgały po możliwość przewidzianą w art. 24 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192) i zwracały się do Prezesa Prokuratorii Generalnej o wskazanie, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa.
6. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860) dokonała z dniem 28 września 2023 r. zmiany art. 8 ust. 3 ustawy lutowej, wprost wyłączając w postępowaniu prowadzonym na podstawie tej ustawy stosowanie art. 554 § 2a i 2b k.p.k. W uzasadnieniu projektu wskazano, że z uwagi na specyfikę spraw związanych z roszczeniami o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej, które dotyczą zdarzeń historycznych, „ewentualny udział w postępowaniu sądowym aktualnie istniejących organów nie zapewnia Skarbowi Państwa rzeczywistej możliwości obrony jego praw (przez materialnoprawnego reprezentanta ww. osoby prawnej)”. Wskazano przy tym, że w tych sprawach, które choć „są formalnie sprawami prawnokarnymi rozpoznawanymi w ramach postępowania karnego”, to jednak w istocie mają charakter spraw cywilnych, Skarbu Państwa nie reprezentuje co do zasady Prokuratoria Generalna. W związku z tym za najbardziej właściwy uznano "powrót" w rozpatrywanym zakresie „do reprezentacji Skarbu Państwa jedynie na szczeblu prokuratury” (uzasadnienie projektu ustawy – druk sejmowy nr IX.3216).
7. Biorąc pod uwagę zarówno intencje wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 lipca 2023 r., jak i istotę wprowadzonych zmian, nie sposób podzielić stanowisko Prezesa Prokuratorii Generalnej, który z niezmienionej treści art. 554 § 3 k.p.k. oraz niewyłączenia jego stosowania na gruncie ustawy lutowej, w powiązaniu z cywilnoprawną istotą samego postępowania, wyprowadza wniosek, iż Skarb Państwa jest stroną postępowania dotyczącego odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej. Trzeba bowiem zauważyć, że intencja ustawodawcy wprowadzającego zmianę w art. 8 ust. 3 ustawy lutowej i wyłączającego stosowanie art. 554 § 2a i 2b k.p.k. była aż nad wyraz jednoznaczna. Z kolei w art. 8 ust. 3 ustawy lutowej mowa jest o odpowiednim stosowaniu przepisów rozdziału 58 k.p.k., co musi prowadzić do wniosku, że choć przepis art. 554 § 3 k.p.k. stanowi o doręczeniu odpisu wniosku i zawiadomieniu o terminie rozprawy organu reprezentującego Skarb Państwa, to jego odpowiednie stosowanie w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej oznacza, że w tym zakresie przepis ten nie jest w tym postępowaniu stosowany w ogóle. Przepis art. 554 § 3 k.p.k. ma bowiem charakter wtórny względem art. 554 § 2a i 2b k.p.k., których stosowanie wyłączono. Na gruncie ustawy lutowej dotyczy on zatem jedynie wnioskodawcy i prokuratora, przy czym z uwagi na treść art. 8 ust. 2d ustawy lutowej odpowiednie stosowanie art. 554 § 3 k.p.k. w tym postępowaniu ogranicza się do kwestii zawiadamiania o terminie rozprawy. Nie sposób zresztą w oparciu o przepis regulujący kwestie związane z przebiegiem postępowania, a mianowicie zawiadomienie o terminie rozprawy i doręczenie odpisu wniosku, wyprowadzać konkluzje dotyczące statusu strony procesowej. Uwzględniając całokształt regulacji, nie sposób przyjmować, aby przepis art. 554 § 3 k.p.k. spełniał taką funkcję na gruncie ustawy lutowej.
8. Należy zwrócić uwagę, że przedstawionym powyżej zmianom wprowadzonym w latach 2019-2023 towarzyszył brak należytej refleksji odnośnie do ich konsekwencji oraz możliwych do przyjęcia i uzasadnionych merytorycznie rozwiązań. Nie budzi wątpliwości, że proponując zmiany w zakresie art. 554 § 2a, 2b i 3 k.p.k. projektodawcy „przeoczyli”, że będą one rzutowały również na postępowania prowadzone na podstawie ustawy lutowej, czego konsekwencją było całkowite niedostosowanie zmian ustawowych do realiów tych postępowań. Z kolei jako remedium w 2023 r. zaproponowano eliminację reprezentanta Skarbu Państwa jako strony w tym postępowaniu, przy czym lektura uzasadnienia wskazuje, że zmiany te oparto w istocie na fałszywych przesłankach. Po pierwsze, z samego faktu, iż w postępowaniach o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej chodzi o zdarzenia historyczne, nie sposób wyprowadzić wniosku, iż brak jest potrzeby zapewnienia reprezentacji Skarbu Państwa. W postępowaniu tym chodzi przecież o odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa za represje wobec osób zaangażowanych w działalność niepodległościową, a przy tym najczęściej nie budzi kontrowersji sama zasada odpowiedzialności, czyli fakt represjonowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy wcześniej doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia w trybie art. 2 ustawy lutowej lub jego uchylenia w trybie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Fakt, iż z reguły nie można już wskazać aktualnie funkcjonującego organu, z którego działalnością wiążą się dochodzone roszczenia, nie powoduje, że odpada potrzeba ochrony interesu Skarbu Pastwa. Przedmiotem sporu w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy lutowej jest bowiem najczęściej rozmiar odpowiedzialności Skarbu Państwa, a więc kwestia negatywnych konsekwencji represji dla osoby uprawnionej, przy czym chodzi o stan aktualny, w chwili orzekania przez sąd. Nie ulega wątpliwości, że Skarb Państwa jako podmiot zobowiązany z tytułu roszczeń opartych na ustawie lutowej ma interes prawny we właściwym zakreśleniu swojej odpowiedzialności, zarówno samej zasady, jak i rozmiaru tej odpowiedzialności, w tym także w prawidłowym ustaleniu wszystkich istotnych okoliczności faktycznych. Już samo to przekonuje, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy lutowej, jako postępowaniu w istocie dotyczącym odpowiedzialności cywilnej, regulacje procesowe powinny „podążąć” za materialnoprawną istotą postępowania i zapewniać możliwość działania podmiotu, który ponosić ma odpowiedzialność majątkową z tytułu dochodzonych roszczeń.
9. Po drugie, na błędnych założeniach oparta została wyrażona w uzasadnieniu przywołanego projektu ustawy teza, iż wystarczająca na gruncie ustawy lutowej jest reprezentacja Skarbu Państwa „na szczeblu prokuratury”. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się bowiem, że w przedmiotowym postępowaniu prokurator nie może być uznany za organ reprezentujący pozwanego – Skarb Państwa, bowiem przepisy prawa o prokuraturze nie przyznają prokuratorowi takiej kompetencji. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Rolą prokuratora w postępowaniu prowadzonym na gruncie ustawy lutowej jest ochrona interesu społecznego, co uzasadnia zaliczenie go do kategorii rzeczników interesu społecznego, a jedynie może on wykonać niektóre uprawnienia strony biernej (zob. K. Sychta, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944-1956 za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego*, Katowice 2006, s. 235; B. Szyprowski, *Prokurator w postępowaniach z ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego*, Prok. i Pr. 2024, nr 4, s. 149-152). W orzecznictwie wprost przyznawano prokuratorowi prawo do podniesienia zarzutu przedawnienia w odniesieniu do terminu określonego w art. 8 ust. 2 ustawy lutowej, wskazując, że prokurator działa wówczas jako rzecznik interesu społecznego (zob. wyrok SN z dnia 17 października 2000 r., V KKN 321/98, LEX nr 50976). Kwestia ta analogicznie była ujmowana na gruncie przepisów rozdziału 58 k.p.k. przed zmianami wprowadzonymi w 2015 r., kiedy to podkreślano, że w postępowaniu nie bierze udziału Skarb Państwa, co wyklucza możliwość zawarcia ugody, zaś prokurator nie może być traktowany jako przedstawiciel Skarbu Państwa (zob. m.in. L.K. Paprzycki (w:) L.K. Paprzycki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2013, t. 2, s. 451). Brak jest jakichkolwiek przekonujących argumentów, aby na gruncie aktualnego stanu prawnego dokonywać na gruncie ustawy lutowej odmiennej oceny tej kwestii. Samo wskazanie w uzasadnieniu projektu ustawy to zdecydowanie zbyt słaby argument (por. też B. Szyprowski, *Prokurator…*, s. 153 i nast.).
10. Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, iż należy zgodzić się z zasadniczym postulatem Prezesa Prokuratorii Generalnej, aby w ustawie lutowej wyraźnie przyznać Skarbowi Państwa status strony procesowej oraz uregulować kwestię jego reprezentacji. Nie ulega wątpliwości, że Skarb Państwa jako podmiot ponoszący odpowiedzialność majątkową z tytułu represji wobec działaczy niepodległościowych ma własny interes prawny w udziale w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie dochodzone na podstawie ustawy lutowej oraz powinien mieć prawo podejmowania w nim obrony. Przemawia za tym wzgląd na ochronę interesu Skarbu Państwa, zwłaszcza, że – jak pokazuje praktyka sądowa – z uwagi na skalę i konsekwencje represji niejednokrotnie zasądzane są wysokie kwoty, a jednocześnie przepisy ustawy lutowej są źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych.
11. Z uwagi na wskazywane powyżej uwarunkowania związane ze źródłem roszczeń dochodzonych na podstawie ustawy lutowej, wynikające z historycznego charakteru zdarzeń stanowiących podstawę faktyczną tych roszczeń, jak i nieistnieniem obecnie organów, z których działalnością te roszczenia się wiążą, jako najbardziej optymalne rozwiązanie jawi się przyjęcie, że we wszystkich sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej organem reprezentującym Skarb Państwa będzie Prokuratoria Generalna RP (podobnie B. Szyprowski, *Prokurator…*, s. 159). W ten sposób uniknie się praktycznych trudności w określeniu właściwego reprezentanta Skarbu Państwa. Na marginesie można zauważyć, że taki postulat na gruncie postępowania o odszkodowanie za niesłuszne skazanie wyrażony został w piśmiennictwie karnistycznym już w 1993 r., na długo przed reaktywacją Prokuratorii Generalnej (zob. A. Bulsiewicz, *Naprawienie szkód wyrządzonych niesłusznym skazaniem, tymczasowym aresztowaniem i zatrzymaniem (Uwagi na tle projektu kodeksu postępowania karnego z 1990 r.)* (w:) S. Waltoś (red.), *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, Kraków 1993, s. 568-569). Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagać będzie również zmiany treści art. 4 ust. 3 i art. 7 ustawy o Prokuratorii Generalnej, jak również rozważenia zmiany w zakresie dysponenta budżetu, który wypłaca zasądzone na podstawie ustawy lutowej kwoty. Dotychczas byli do prezesi Sądów Okręgowych, co w latach 2019-2023 stanowiło dodatkowe źródło komplikacji, bowiem Skarb Państwa reprezentowały również inne podmioty, a w praktyce sądowej w wyrokach zasądzających odszkodowania i zadośćuczynienia określano *statio fisci*.
12. Jeśli idzie o drugą kwestię podniesioną w piśmie Prezesa Prokuratorii Generalnej, tj. rezygnację z drogi sądowej dochodzenia roszczeń na podstawie ustawy lutowej na rzecz drogi administracyjnej, należy stwierdzić, iż nie byłoby to zasadne rozwiązanie (podobnie B. Szyprowski, *Prokurator…*, s. 160-161). Zwrócić bowiem trzeba uwagę, że na gruncie tej ustawy dochodzone może być nie tylko odszkodowanie rekompensujące szkodę majątkową wyrządzoną wskutek represji, ale również zadośćuczynienie za krzywdę, jakiej doznała osoba represjonowana. W tym miejscu już ujawnia się zasadnicza różnica względem ustawy o tzw. mieniu zabużańskim, w której chodzi w zasadzie wyłącznie o naprawienie szkody majątkowej. Ustalenie wysokości zadośćuczynienia musi być wynikiem odpowiednich ustaleń faktycznych, ale również mieści w sobie szeroki element sędziowskiego uznania. Trudno uznać, aby droga administracyjna była tutaj właściwa, również z uwagi na zakres kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. Dochodzenie odszkodowania za szkodę majątkową i zadośćuczynienia za krzywdę stanowi w istocie klasyczną sprawę cywilną, która powinna być rozstrzygana na drodze sądowej.
13. Z uwagi na materialnoprawną istotę postępowania o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie ustawy lutowej nic natomiast nie stałoby na przeszkodzie, aby w tych sprawach orzekały sądy cywilne, zamiast sądów karnych (podobnie (podobnie B. Szyprowski, *Prokurator…*, s. 160). Przemawiać za tym może choćby to, że sądy cywilne mają większe doświadczenie w ustalaniu wysokości szkody i rozmiaru krzywdy. Jednocześnie postępowanie o odszkodowanie i zadośćuczynienie nie jest w żaden sposób funkcjonalnie powiązane z postępowaniem o stwierdzenie nieważności orzeczenia, co zgodnie z art. 2 i art. 3 ust. 4 ustawy lutowej należy do właściwości sądów karnych. Są to dwa odrębne postępowania i jedynie pozytywny wynik pierwszego stanowi przesłankę zasadności roszczenia dochodzonego w drugim. Nie ma zatem przeszkód, aby drugie postępowanie prowadzone było w myśl przepisów postępowania cywilnego. Jedyną okoliczność przemawiającą przeciwko temu może stanowić fakt wyższych wymogów stawianych stronie dochodzącej roszczeń w postępowaniu cywilnym, z uwagi choćby na brak działania przez sąd z urzędu.
14. W związku z postulatami Prezesa Prokuratorii Generalnej celowe natomiast wydaje się wprowadzenie możliwości przedsądowego dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej oraz wprost upoważnienia reprezentanta Skarbu Państwa do zawarcia ugody sądowej. Trzeba bowiem mieć na względzie, że bardzo często sama postawa dochodzonych roszczeń (zasada) nie budzi żadnych wątpliwości (np. wcześniej doszło do stwierdzenia nieważności orzeczenia, fakt internowania w stanie wojennym wynika jasno z dokumentów itd.), a z kolei żądane przez osoby uprawnione kwoty znajdują w całości lub przynajmniej w części uzasadnienie w ugruntowanej praktyce sądowej. Zmuszanie osób uprawnionych do występowania z żądaniem od razu do sądu okręgowego zarówno przedłuża uzyskanie odszkodowania i zadośćuczynienia, podwyższa koszty ponoszone przez Skarb Państwa, choćby z uwagi na to, że postępowanie jest wolne od kosztów, a osobie uprawnionej należy się zwrot wydatków z tytułu zastępstwa procesowego, a jednocześnie przyczynia się do zwiększania obciążenia sądów okręgowych i sądów apelacyjnych sprawami. Z tej perspektywy możliwość przedsądowego dochodzenia roszczeń na podstawie ustawy lutowej, skutkująca wszczynaniem postępowania sądowego tylko w przypadku braku porozumienia co do całości lub części dochodzonych roszczeń, byłaby korzystna zarówno dla osób uprawnionych, jak i dla Skarbu Państwa oraz wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotem postępowania sądowego byłaby zatem jedynie ta część roszczeń, co do których strony nie doszły do porozumienia na drodze przedsądowej.
15. Reasumując, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego za zasadne uznaje wprowadzenie w ustawie lutowej zmian wyraźnie przyznających Skarbowi Państwa status strony procesowej oraz określających kwestię jego reprezentacji, przy czym tym reprezentantem powinna być wyłącznie Prokuratoria Generalna RP. Brak jest natomiast uzasadnienia dla zmiany polegającej na rezygnacji z drogi sądowej dochodzenia roszczeń opartych na ustawie lutowej na rzecz drogi administracyjnej. Celowe byłoby jedynie wprowadzenie możliwości przedsądowego dochodzenia roszczeń przed odpowiednim organem.

*Opracował prof. UG dr hab. Sławomir Steinborn*