

Bartłomiej Szyprowski¹

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 Polskiego²

Streszczenie

Autor opisuje instytucję prokuratora wskazaną w regulacji ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Nadto przedstawia stanowisko krytyczne wobec zmiany tej ustawy wprowadzonej w 2023 r. eliminującej przepisy określające strony postępowania oraz podmiot reprezentujący Skarb Państwa w tym postępowaniu. Wskazuje, że zmiana może spowodować, że zgodnie z intencją ustawodawcy wynikającą z projektowanej zmiany, lecz nieujęta w treści przepisów, prokurator występujący w sprawie jako rzecznik interesu społecznego będzie obciążony reprezentacją Skarbu Państwa w kwestiach majątkowych, co może doprowadzić do kolizji powyższych interesów oraz wykraczać poza przyznane ustawowo kompetencje. Nadto Autor de lege ferenda proponuje wprowadzenie zmian przekazujących dochodzenie roszczeń finansowych z tej ustawy na drogę procesu cywilnego oraz obligatoryjne zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe

Odszkodowanie, prokurator, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, represje komunistyczne, Skarb Państwa, zadośćuczynienie.

¹ Dr Bartłomiej Szyprowski, prokurator Prokuratorii Okręgowej Warszawa–Praga w Warszawie delegowany do Departamentu Postępowania Sądowego Prokuratorii Krajowej, ORCID: 0000-0003-4077-8709.

² Ustawa 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 2023 r., poz. 1693, dalej ustawa lutowa.

1. Uwagi ogólne

W polskim porządku prawnym osobom, które zostały skazane w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r. przez polskie sądy, będące komunistycznym organem represji, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, a następnie wyroki tych sądów uznano za nieważne przysługuje roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienia na podstawie ustawy lutowej. Represje wobec osób sprzeciwiających się władzy komunistycznej mogły być stosowane nie tylko w związku z ich aktywnymi działaniami wobec aparatu komunistycznego (samodzielnie lub w ramach organizacji niepodległościowej), ale również obejmować samą przynależność do niepodległościowych struktur³. Zgodnie z poglądami judykatury „działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego” stanowiły jedynie świadome i celowo podejmowane działania osób, zmierzające do odzyskania przez Polskę suwerenności, niezawisłości i samostanowienia. Nie każdy więc przejaw nieposłuszeństwa, czy nawet oporu wobec ówczesnej władzy lub wyrażona wobec niej krytyka była wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania takich zachowań jako stanowiących działalność niepodległościową według przepisów ustawy lutowej⁴.

Stosownie do przepisów ustawy lutowej osobie uprawnionej, wobec której wydany wyrok uznano za nieważny, przysługuje wystąpienie z żądaniem roszczenia o:

- odszkodowanie za poniesioną szkodę (art. 8 ust. 1),
- zadośćuczynienie za doznaną krzywdę (art. 8 ust. 1),
- zwrot mienia, co do którego orzeczono przepadek lub konfiskatę na rzecz Skarbu Państwa lub zwrot jego równowartości (art. 10).

2. Instytucja prokuratora w ustawie lutowej do 28 września 2023 r.

Na gruncie pierwotnego brzmienia przepisów ustawy lutowej z 1991 r. instytucja prokuratora w tym postępowaniu nie była uregulowana. Dopiero zmiana ustawy z dnia 19 września 2007 r., która weszła w życie w dniu 18 października 2007 r. wprowadziła go do tego

³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 lutego 2004 r., sygn. II AKa 6/04, Lex nr 142945; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. III KK 110/17, Lex nr 2407817.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2021 r., sygn. I KA 8/21, Lex nr 3327053.

postępowania, w ten sposób, że zgodnie art. 8 ust. 2d ustawy lutowej odpis żądania osoby doręczano prokuratorowi⁵. Jednak analiza uzasadnienia projektu tej zmiany ustawy nie precyzowała powodów, które stały u podstaw doręczania żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia prokuratorowi⁶. Należy podnieść, że do czasu tej zmiany w toku postępowania w powyższych sprawach odpowiednie stosowanie miały przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, dalej k.p.k. Wyłączono jednak stosowanie art. 555 k.p.k. dotyczącego przedawnienia roszczeń (art. 8 ust. 3)⁷. Z ówczesnych przepisów k.p.k. nie wynikało jaki organ jest uprawniony do reprezentacji Skarbu Państwa w tym postępowaniu. Od dnia 1 lipca 2015 r. zaczął obowiązywać art. 554 § 3 k.p.k. wskazujący, że o postępowaniu należało zawiadomić oprócz prokuratora organ właściwy do reprezentacji Skarbu Państwa⁸. Powyższe potwierdzało, że prokurator nie był reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie roszczeń finansowych, a jedynie rzecznikiem praworządności. Kolejna zmiana Kodeksu postępowania karnego z 2016 r., pozostawiając prokuratora w tym postępowaniu, ponownie wyeliminowała organ uprawniony do reprezentacji Skarbu Państwa⁹. W uzasadnieniu ww. projektu zmiany wskazano jedynie: „postuluje się także powrót do obowiązujących przed dniem 1 lipca 2015 r. regulacji dotyczących odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie (rozdział 58 k.p.k.)”¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że uzasadnienie projektu nie przybliżało intencji ustawodawcy

⁵ Art. 1 ust. 5 pkt e) ustawy 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., poz. 191.

⁶ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 595, Sejm RP V kadencji), orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdrucku/595 (dostęp: 9 października 2023 r.).

⁷ Art. 1 ust. 5 pkt f) ustawy 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., poz. 191. Należy jednak zaznaczyć, że zmiana art. 554 § 3 k.p.k. nakazująca doręczanie prokuratorowi odpisu wniosku została wprowadzona dopiero na mocy art. 1 pkt 135 ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 437.

⁸ Wprowadzony ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1247.

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 437.

¹⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 207, Sejm RP VIII kadencji).

leżących u podstaw proponowanej zmiany. Nie sprecyzował on bowiem jaka jednostka Skarbu Państwa jest właściwa do występowania w sprawie o roszczenia odszkodowawcze i zadośćuczynienie. Powyższe zagadnienie pozostawiono doprecyzowaniu przez judykaturę sądową. W orzecznictwie podnoszono, że w zakresie prawidłowego ustalenia kwestii podmiotu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa (art. 554 § 3 k.p.k.) – nieuregulowanym przepisami k.p.k. – posiłkować należy się treścią art. 67 § 2 k.p.c., który stanowi, że za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Skoro roszczenie o zadośćuczynienie wynika z faktu niezasadnego działania sądu pierwszej instancji, potwierdzonego później przez sąd odwoławczy, to prezes tego ostatniego sądu będzie umocowany do reprezentowania Skarbu Państwa w niniejszej sprawie i przysługiwać mu będą prawa strony, wynikające ze stosownych przepisów k.p.k.¹¹. Takie stanowisko nadal stwierdzało, że prokurator nie był podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w zakresie roszczeń finansowych określonych w żądaniu inicjującym postępowanie.

Dopiero zmiana ustawy lutowej z 2019 r. ustaliła, że stronami w tym postępowaniu byli wnioskodawca, prokurator oraz Skarb Państwa (art. 554 § 2a k.p.k.). Na podstawie tego przepisu prokurator miał status strony, ale nie reprezentował Skarbu Państwa¹². Przy czym, w sprawach zakończonych wyrokami skazującymi, w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie przedstawicielem Skarbu Państwa był prezes sądu, w którym wydano ostatecznie orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej (art. 554 § 2b pkt 1 k.p.k.)¹³. Wprowadzenie do postępowania o odszkodowanie organu reprezentującego Skarb Państwa jako strony było uzasadnione „zabezpieczeniem interesów majątkowych Skarbu Państwa”. Jego rolą było dbanie o zabezpieczenie powyższych interesów, podczas gdy zadaniem prokuratora było reprezentowanie interesu społecznego w kształtowaniu sprawiedliwego i trafnego rozstrzygnięcia. W przeci-

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 października 2015 r., sygn. II AKa 388/15, Lex nr 1959442.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. V KK 390/22, Lex nr 3569446.

¹³ Art. 1 pkt 98 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r., poz. 1694. Weszła w życie z dniem 4 września 2019 r.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2021 r., sygn. II AKa 477/21, Lex nr 3437249.

wieństwie jednak do regulacji obowiązujących w latach 2015–2016 projektowane przepisy wyraźnie wskazywały, który organ w danej sytuacji procesowej był uprawniony i zobowiązany do reprezentowania Skarbu Państwa. W poprzednim stanie prawnym ustawa karnoprosowa nie normowała tej kwestii, co w praktyce wywoływało wiele trudności w jego określeniu. Projektowane regulacje miały na celu wzmocnienie ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa w tym postępowaniu i jednoznaczne wskazanie, który z organów państwa odpowiadał za ich ochronę w danym postępowaniu¹⁴. Bez wątpliwa zaś potrzeba należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i jednoznacznego wskazania, który z organów odpowiadał za ich ochronę w danym postępowaniu, aktualizowała się również w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie, o którym mowa w ustawie lutowej¹⁵.

Regulacja art. 8 ust. 2d ustawy lutowej nakazująca doręczenie z urzędu żądania odszkodowania i zadośćuczynienia prokuratorowi jest lakoniczna i nie precyzuje żadnych innych kwestii w tym zakresie. Nie konkretyzuje więc roli prokuratora ani nie wyjaśnia, kogo on reprezentuje w tym postępowaniu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z tej konstytucyjnej zasady praworządności wynika obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości, stąd organy władzy publicznej działać mogą jedynie w ramach przyznanych im kompetencji¹⁶. Zasada ujęta w art. 2 Konstytucji RP w powiązaniu z zasadą praworządności wskazuje, że, w demokratycznym państwie prawnym, działanie organów władzy publicznej opiera się na prawie i wyznacza kompetencje tego organu oraz granice jego działalności¹⁷. Przede wszystkim niedozwolone jest organom władzy publicznej stosowanie zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz muszą one przestrzegać zasady odwrotnej – co nie jest im wprost dozwolone – jest zakazane¹⁸. Ani obowiązująca ustawa lutowa

¹⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3251, Sejm RP VIII kadencji, s. 72).

¹⁵ D. Świecki, (w:) B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany, Komentarz do art. 554, teza 17, Lex/el. 2022; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2022 r., sygn. I KA 2/22, Lex nr 3416414.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2005 r., sygn. I OSK 948/09, Lex nr 595636.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2009 r., sygn. I FSK 1070/08, Lex nr 593491.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 34; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. I OSK 503/15, Lex nr 2305815; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

ani stosowany w tego rodzaju sprawach rozdział 58 k.p.k. nie wskazują aksjologicznych podstaw działania prokuratora w postępowaniu opartym na bazie przepisów ustawy lutowej. Jak wynika z art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze¹⁹ prokurator stoi na straży praworządności. Norma ta jednak nie ma charakteru kompetencyjnego, bowiem kompetencja musi wynikać z regulacji ustaw procesowych²⁰. Kompetencji prokuratora nie może ustanawiać art. 45 k.p.k.²¹, bowiem w postępowaniu z ustawy lutowej prokurator nie jest oskarżycielem. Z kolei art. 67 u.p.o.p. w zakresie innych postępowań odsyła do regulacji innych ustaw²². Kompetencji prokuratora nie precyzuje również rozdział 58 k.p.k.²³ Art. 8 ust. 3 ustawy lutowej, poprzez odesłanie do stosowania rozdziału 58 k.p.k. posiłkowo pozwala, na podstawie art. 558 k.p.k.²⁴, w kwestiach nieuregulowanych stosować przepisy postępowania cywilnego. Wydaje się, że udział prokuratora na podstawie art. 8 ust. 2d ustawy lutowej będzie analogiczny do sytuacji z art. 59 k.p.c., kiedy sąd wzywa prokuratora do udziału w postępowaniu cywilnym uznając jego obecność za konieczną. W tym wypadku należałoby stosować art. 60 k.p.c.²⁵ w zw. z art. 7 k.p.c.²⁶, który nakazuje

nego z dnia 16 II 2016 r., sygn. II FSK 3631/13, Lex nr 2036638; Cz. Martysz, Komentarz do art. 6 k.p.a., (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103, Warszawa 2010, s. 102.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1360, dalej u.p.o.p.

²⁰ Sytuacja jest analogiczna jak przy postępowaniu o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zob. W. Greszta, Status procesowy prokuratora w postępowaniu o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 7–8, s. 280.

²¹ Art. 45 k.p.k. – oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami jest prokurator. Podobnie – zgodnie z art. 64 § 1 u.p.o.p. – prokurator wykonuje czynności oskarżyciela publicznego przed wszystkimi sądami.

²² Art. 67 – udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach określają ustawy.

²³ Na kanwie rozdziału 58 k.p.k. podnoszono, że niejasny jest status prokuratora w tym postępowaniu, bowiem nie wynika wprost z k.p.k., ani ustawodawca nie wskazał odesłania do innych przepisów w tym zakresie, zob. W. Greszta, Status procesowy prokuratora..., s. 277.

²⁴ Art. 558 k.p.k. – w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się tylko w kwestiach nieuregulowanych w niniejszym kodeksie.

²⁵ Art. 60 k.p.c.: § 1 prokurator może wstąpić do postępowania w każdym jego stadium. Prokurator nie jest związany z żadną ze stron. Może on składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie. Od chwili, kiedy prokurator zgłosił udział w postępowaniu, należy mu doręczać pisma procesowe, zawiadomienia o terminach i posiedzeniach oraz orzeczenia sądowe; § 2 Prokurator może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek

prokuratorowi stać na straży ochrony praworządności, praw obywateli oraz interesu społecznego.

Do dnia 28 września 2023 r. w zakresie postępowań z ustawy lutowej zastosowanie miał art. 554 § 2a i 2b k.p.k. Regulacja art. 554 § 2a k.p.k. wskazywała, że stronami w postępowaniu byli wnioskodawca, prokurator oraz Skarb Państwa. Nadto zgodnie z art. 554 § 2b pkt 1 k.p.k. organem reprezentującym Skarb Państwa był prezes sądu, w którym wydano ostateczne orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Stąd, wobec jednoznacznej treści art. 8 ust. 3 ustawy lutowej odsyłającej do regulacji z art. 554 § 2a k.p.k. i art. 554 § 2b k.p.k., prokuratora nie można było uznawać za reprezentanta Skarbu Państwa w tym postępowaniu.

3. Wątpliwości co do statusu prokuratora w ustawie lutowej od 28 września 2023 r.

W dniu 28 września 2023 r. weszła w życie zmiana art. 8 ust. 3 ustawy lutowej, zgodnie z którym w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie mają odpowiednie zastosowanie przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, z wyjątkiem art. 554 § 2a i 2b oraz art. 555 k.p.k.²⁷. Powyższe wyłączenie zlikwidowało odesłanie do wyliczenia stron w postępowaniu z ustawy lutowej oraz spowodowało, że prezes sądu przestał być reprezentantem interesów Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym, wobec niemożności odpowiedniego stosowania tych przepisów o stronach postępowania, w przedmiocie żądań składanych na bazie ustawy lutowej wyznacznikiem do ustalenia stron są jedynie przepisy ustawy lutowej. Zgodnie z nimi uczestnikami postępowania są: wnioskodawca – osoba, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, lub w razie jej śmierci jej rodzice, małżonek albo dzieci (art. 8 ust.

odwoławczy. Terminy do zaskarżenia orzeczeń sądowych, ustanowione dla stron, wiążą również prokuratora.

²⁶ Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 7 k.p.c.).

²⁷ 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. z 2023 r., poz. 1860.

1), Skarb Państwa (art. 8 ust. 1) oraz prokurator, któremu sąd z urzędu doręcza odpis wniosku (art. 8 ust. 2d).

Uzasadnienie projektu zmiany art. 8 ust. 3 wprowadzonej w dniu 28 września 2023 r. wskazuje, że przepisy art. 554 § 2a i 2b k.p.k. nie mają odpowiedniego przełożenia w odniesieniu do spraw związanych z roszczeniami na podstawie ustawy lutowej, są to bowiem zdarzenia historyczne dotyczące formacji represji z lat 40. i 50. ubiegłego wieku. Stąd zdaniem projektodawcy udział w tym postępowaniu aktualnie istniejących organów sądowych nie zapewnia Skarbowi Państwa rzeczywistej możliwości obrony jego praw przez materialno-prawnego reprezentanta ww. osoby prawnej. Zapewnieniu powyższej obrony nie sprzyja w szczególności to, że w analizowanych sprawach – które pomimo, że są formalnie sprawami prawnokarnymi rozpoznawanymi według procedury karnej, mają w istocie charakter spraw cywilnych – Skarbu Państwa nie reprezentuje co do zasady Prokuratoria Generalna. Zdaniem projektodawców najbardziej właściwe jest powrót do reprezentacji Skarbu Państwa przez prokuraturę w tym rodzaju postępowan²⁸. Zgodnie z powyższym uzasadnieniem jak się wydaje prokurator uczestniczący w postępowaniu o odszkodowanie lub zadośćuczynienie z ustawy lutowej będzie więc występował w podwójnej roli: z jednej strony rzecznika interesu społecznego czuwającego nad prawidłowością orzeczenia, z drugiej przedstawiciela Skarbu Państwa w zakresie odpowiedzialności finansowej (odszkodowanie lub zadośćuczynienie). Takie rozumowanie wydaje się jednak błędne. Projektodawca zmiany ustawowej doprowadził bowiem do sytuacji, w której doszło do kumulacji w jednym podmiocie dwóch celów, które jednak mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności: ochrona praworządności i ochrona interesów Skarbu Państwa. Obecna treść jedyne go przepisu regulującego udział prokuratora w tym postępowaniu (art. 8 ust. 2d) nie daje prokuratorowi kompetencji w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa. Z treści art. 7 Konstytucji RP należy odczytywać wyraźny zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły z odrzuceniem, w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone²⁹. Organy władzy publicznej mu-

²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3216, Sejm RP IX kadencji, s. 81–82).

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

szą przestrzegać zasady odwrotnej – co nie jest im wprost dozwolone – jest zakazane³⁰. Nie można przy tym przyjąć za miarodajne ustaleń wskazanych w treści uzasadnienia projektu, bowiem podstawowym wyznacznikiem treści ustawy jest brzmienie przepisu. Zmiana tej ustawy nie wyłączyła zastosowania art. 554 § 3 k.p.k. wskazującego, że o terminie rozprawy zawiadamia się wnioskodawcę, prokuratora i organ reprezentujący Skarb Państwa. Z tego zaś wynika pośrednio, że organem reprezentującym Skarb Państwa nie jest prokurator, gdyż został on wskazany odrębnie³¹. Skoro więc w zmienionej ustawie lutowej nie wskazano w ogóle roli prokuratora, zaś w sposób wyraźny nie określono go jako przedstawiciela Skarbu Państwa może on być jedynie uznany za podmiot stojący na straży praworządności stosownie do kompetencji wyinterpretowanych z art. 558 k.p.k. w połączeniu z art. 7 k.p.c. i n.

Następnym problemem wymagającym rozważenia jest kwestia jaką jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa prokurator miałby reprezentować w postępowaniu z ustawy lutowej. Przeciwno uznaniu prokuratora za przedstawiciela Skarbu Państwa przemawia także fakt, że na podstawie ustawy lutowej roszczeń odszkodowawczych można dochodzić również od organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości a także organów pozasądowych, wobec których nie będzie możliwe ustalenie *statio fisci* w drodze odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania karnego. W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić, że prokurator będzie reprezentował Skarb Państwa sam nie będąc odpowiedzialny za jego działanie, a jednocześnie nie posiadając wiedzy dotyczącej organu odpowiedzialnego. Przepisy rozdziału 58 k.p.k. stosujemy

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 34; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. I OSK 503/15, Lex nr 2305815; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 II 2016 r., sygn. II FSK 3631/13, Lex nr 2036638; Cz. Martysz, Komentarz do art. 6 k.p.a., (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103, Warszawa 2010, s. 102.

³¹ Z. Banaszczyk, Model postępowania o odszkodowanie z tytułu niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania w kodeksie postępowania karnego a ochrona interesów poszkodowanego, (w:) Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu, Warszawa 2016, s. 481–482; J. Grajewski, L. Paprzycki, S. Steinborn, Kodeks postępowania karnego, t. II, Komentarz, Kraków 2006, s. 411; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1999 r., sygn. WKN 2/99, Lex nr 524081; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. II AKa 95/16, Lex nr 2052587; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 5 I 2016 r., sygn. II AKa 243/15, Lex nr 2067846.

w sprawach o roszczenia dochodzone na podstawie ustawy lutowej odpowiednio, a w sprawach nieuregulowanych na podstawie art. 558 k.p.k. następuje odesłanie do przepisów k.p.c. Z powyższego wynika, że w zakresie tych roszczeń, w których ustalenie *statio fisci* nie jest możliwe podmiot reprezentujący Skarb Państwa winien być ustalany na podstawie art. 67 § 2 k.p.c., który stanowi, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej. W zakresie określonym odrębną ustawą za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej³². Należy zaznaczyć, że prokurator nie jest podmiotem stojącym na straży interesów majątkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej³³, to właśnie ten podmiot stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa. Co prawda zgodnie z art. 4 ust. 3 u.PGRP Prokuratura Generalna co do zasady nie wykonuje zastępstwa w postępowaniu karnym, jednak może przejąć takie zastępstwo, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. Biorąc jednak pod uwagę złożoność powyższych spraw oraz wielkość kwot dochodzonych roszczeniami z ustawy lutowej wymagane byłoby wprowadzenie obligatoryjnego zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP.

Kolejnym problemem na kanwie uregulowań ustawy lutowej jest to czy prokurator stanowi stronę w znaczeniu materialnoprawnym czy formalnoprawnym. Z pewnością wyłączenie zastosowania art. 554 § 2a k.p.k. wskazuje, że na bazie ustawy lutowej prokurator nie jest stroną postępowania w znaczeniu materialnoprawnym. Do prokuratora nie może być skierowane przedsądowe wezwanie do zapłaty ani kwestia ewentualnej ugody, bowiem uczestnikiem postępowania zgodnie z art. 8 ust. 2d ustawy lutowej staje się on dopiero z chwilą doręczenia mu odpisu żądania. Nie może on także w żaden sposób rozporządzać roszczeniem, a więc zawierać ugody, uznać roszczenia, itp. Skoro prokurator nie jest podmiotem, z którego działaniami wiążą się roszczenia wnioskodawcy o zadośćuczynienie lub odszkodowanie nie może być także stroną w znaczeniu materialnoprawnym i nie jego obciąż-

³² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. V KK 390/22, Lex nr 3569446.

³³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r., poz. 2100, dalej u.PGRP.

za kwestia wypłaty ewentualnie zasądzonych kwot. Wobec powyższego udział prokuratora w tym postępowaniu należy uznać za kontrowersyjny. Po zmianie przepisów ustawy lutowej od dnia 28 września 2023 r., według założeń projektodawcy, zmianie uległa rola prokuratora, który dotychczas przedstawiał stanowisko co do żądania, które mogło stać w opozycji do stanowiska organu reprezentującego Skarb Państwa, a zadaniem sądu było rozważenie argumentów prezentowanych przez prokuratora oraz odrębnego przedstawiciela Skarbu Państwa. Po dokonanej zmianie ustawowej nałożenie na prokuratora obowiązku reprezentowania Skarbu Państwa powoduje, że musi zająć wiążące stanowisko nie tylko co do zasadności roszczenia, lecz co bardziej istotne wysokości roszczenia, dochodzonego od Skarbu Państwa. Następuje to w sytuacji, gdy prokurator występujący w sprawie w żaden sposób nie jest dysponentem ww. środków finansowych, jako podmiot nieodpowiedzialny za szkodę wyrządzoną orzeczeniem sądu wobec wnioskodawcy występującego z żądaniem zapłaty. Nadto wobec niesprecyzowania przez ustawodawcę jaka jednostka organizacyjna Skarbu Państwa będzie zobowiązana do faktycznej wypłaty zasądzonego przez sąd roszczenia prokurator w rzeczywistości reprezentuje *statio fisci*, który w toku procesu jest bliżej niesprecyzowany. Nie wiadomo więc czy w sytuacji wydania przez sąd wyroku zasądającego roszczenie będzie on w ogóle możliwy do wykonania. Takie uregulowanie może w praktyce naruszać art. 198 ustawy o finansach publicznych³⁴ oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu³⁵ nakładających określone obowiązki na dysponentów środków budżetowych i kierowników podległych tym dysponentom jednostek budżetowych.

Na marginesie można jeszcze dodać, że kwestię reprezentacji Skarbu Państwa rozszerza art. 10 ust. 2 ustawy lutowej w sytuacji, gdy wniosek będzie dotyczył nie tylko zarobków osoby, której unieważniono wyrok, lecz również zwrotu mienia co do którego orzeczono przepadek lub konfiskatę na rzecz Skarbu Państwa albo zwrot jego równowartości. W wypadku żądania zwrotu mienia Skarb Państwa jest reprezentowany przez jednostkę organizacyjną, w której władaniu znajduje się mienie podlegające zwrotowi lub w jej braku organ, któ-

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, dalej u.f.p.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 259, dalej r.b.p.

remu mienie przekazano do dysponowania (art. 10 ust. 2). W sytuacji braku takiej jednostki Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych³⁶. W judykaturze podnoszono, że w sytuacji wniosku o zwrot równowartości mienia *statio fisci* reprezentował minister do spraw Skarbu Państwa³⁷. W tym wypadku stroną w znaczeniu materialnoprawnym byłby organ administracji rządowej, któremu mienie przekazano, zaś procesowo minister Skarbu Państwa³⁸. Może się wydawać, iż w tym postępowaniu, w razie złożenia wniosku o zwrot mienia, doszłoby do podwójnej reprezentacji Skarbu Państwa, tj. przez prokuratora i właściwego ministra. Sprawa jednak nie jest tak prosta jakby się wydawało. Pomimo wskazania w ustawie lutowej przepisów odsyłających na drogę postępowania cywilnego roszczeń o zwrot majątku w judykaturze wskazywano, że do dochodzenia roszczeń z art. 10 ustawy lutowej właściwa jest droga procesu cywilnego³⁹. Podnoszono m.in., że: „skoro [...] ustawodawca w art. 8 ust. 3 ustawy [lutowej] poddał sprawy przewidziane w art. 8 ust. 1 rozpoznaniu w postępowaniu karnym i podobnie uczynił w art. 9, co do roszczeń opartych na tym przepisie, a nie zamieścił analogicznego postanowienia w stosunku do roszczeń wynikających z art. 10, to nie można tłumaczyć tego przeoczeniem. Taka technika legislacyjna wskazuje, że roszczenia z art. 10 będą dochodzone w innym trybie niż roszczenia z art. 8 i 9 ustawy lutowej [...]”. Stwierdzenie nieważności wydanego w postępowaniu karnym orzeczenia przenoszą-

³⁶ Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 2512), dalej u.o.d.a.p. w art. 8 wskazuje, że minister właściwy do spraw finansów publicznych zajmuje się realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa jak również ochroną interesów Skarbu Państwa.

³⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2003 r., sygn. II CKN 1103/00, Lex nr 78805; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2003 r., sygn. III CKN 1271/00, Lex nr 78021; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2003 r., sygn. I CKN 1256/00, Lex nr 79112.

³⁸ W chwili obecnej Ministerstwo Skarbu Państwa nie istnieje, bowiem zostało zlikwidowane w 2017 r. Obecnie obowiązująca u.o.d.a.p. nie posługuje się określeniem Minister Skarbu. Art. 8 powyższej ustawy wskazuje, że minister właściwy do spraw finansów publicznych zajmuje się realizacją dochodów i wydatków budżetu państwa jak również ochrony interesów Skarbu Państwa. Nadto art. 9b wskazuje, że sprawy z zakresu gospodarowania mieniem państwowym przy wykonywaniu praw osobistych i majątkowych Skarbu Państwa, w tym również ochrony wykonuje dział aktywów państwowych. Kieruje nim minister do spraw aktywów państwowych, który w powyższym zakresie reprezentuje Skarb Państwa.

³⁹ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 1992 r., sygn. I KZP 15/92, Lex nr 20528; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2017 r., sygn. II AKa 23/17, Lex nr 2346792.

cego własność powoduje, że odpadła podstawa prawna przeniesienia własności. Żądanie wydania rzeczy, oparte na przywróconym tytule własności, ma charakter cywilnoprawny⁴⁰. Roszczenie o zwrot mienia lub jego równowartości oparte jest na uprawnieniu wynikającym z prawa własności rzeczy (roszczenie windykacyjne), przy czym powstaje dopiero w następstwie stwierdzenia nieważności orzeczenia karnego, w tym także nieważności konfiskaty, przepadku mienia, czy zatrzymania określonej rzeczy⁴¹. Z powyższego więc wynika, że w rzeczywistości nie wystąpi podwójna reprezentacja Skarbu Państwa, bowiem roszczenie windykacyjne o zwrot majątku nie będzie mogło być dochodzone przed sądem w tym samym postępowaniu, co roszczenie o odszkodowanie i zadośćuczynienie z tytułu ustawy lutowej. Stąd jedna ustawa powoduje dwa rygory postępowania w zależności od charakteru roszczenia: cywilnoprawne dotyczące zwrotu mienia i karnoprawne dotyczące odszkodowania i zadośćuczynienia. Z kolei odesłanie na drogę postępowania cywilnego roszczeń z ustawy lutowej o zwrot mienia powoduje, że konieczne jest postawienie pytania dla czego roszczenia o odszkodowanie czy zadośćuczynienie z tejże ustawy także nie zostały przez ustawodawcę przekazane na drogę postępowania cywilnego⁴². Niestety w tym zakresie uzasadnienie projektu ustawy lutowej nie daje odpowiedzi co do intencji ustawodawcy.

4. Uwagi *de lege ferenda* i wnioski końcowe

Nowelizacja art. 8 ust. 3 ustawy lutowej z 2023 r. powróciła do roli prokuratora jako uczestnika postępowania bez jej sprecyzowania, w tym bez wskazania czy i jaki podmiot Skarbu Państwa w rzeczywistości prokurator reprezentuje. Tym bardziej, że w żaden sposób nie może on być utożsamiany z podmiotem odpowiedzialnym za roszczenia dochodzone z tytułu represji sądowych z okresu lat 40. i 50. W ustawie lutowej brak jest konkretnego oznaczenia podmiotu, do którego winno się kierować

⁴⁰ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 1992 r., sygn. I KZP 15/92, Lex nr 20528.

⁴¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. II ACa 622/04, Lex nr 1642225; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1998 r., sygn. II CKN 741/97, Lex nr 34361.

⁴² Tym bardziej przy uznaniu, że ma ono charakter roszczenia cywilnoprawnego, zob. A. Adamczyk, M. Adamczyk, Podstawy prawne domagania się zadośćuczynienia od Skarbu Państwa z tytułu bezprawnego działania lub zaniechania władzy publicznej, *Przegląd Prawa Publicznego* 2015, nr 12, s. 18; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. II AKa 6/13, Lex nr 1292661.

roszczenia finansowe z tytułu odszkodowania i zadośćuczynienia. W art. 9b ust. 1 i 2 u.o.d.a.p. wskazano, że sprawy z zakresu gospodarowania mieniem państwowym Skarbu Państwa, w tym również jego ochrony wykonuje minister do spraw aktywów państwowych, który w powyższym zakresie reprezentuje Skarb Państwa. Nadto w art. 8 powyższej ustawy podniesiono, że ochrona interesów finansowych Skarbu Państwa należy do ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁴³. Podmiot ten zresztą został już wskazany w art. 10 ustawy lutowej w odniesieniu do roszczeń o zwrot skonfiskowanego mienia. Wobec powyższego postulowana byłaby, w zakresie reprezentacji z art. 8 zmiana ustawy poprzez doprecyzowanie, że podmiotem odpowiedzialnym za ochronę interesów Skarbu Państwa i upoważnionym do jego reprezentacji w tym postępowaniu jest właściwy minister (do spraw finansów lub aktywów państwowych), nie zaś prokurator, który jako strażnik praworządności w tym postępowaniu nie jest podmiotem odpowiedzialnym za realizację i ochronę spraw majątkowych Skarbu Państwa i nie może być dysponentem środków finansowych.

Charakter roszczeń z art. 8 ustawy lutowej wskazuje, że w tego typu postępowaniach reprezentantem Skarbu Państwa powinna być Prokuratoria Generalna RP. Z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.PGRP wynika, że do zadań ww. instytucji należy zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, które w zakresie postępowania karnego występuje jedynie w sytuacji ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 4 ust. 3 zd. 2 u.PGRP). Zwrócić też należy uwagę, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Prokuratoria Generalna RP wykonuje obowiązkowe zastępstwo Skarbu Państwa w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, gdy wartość przedmiotu sporu przekracza kwotę 1 000 000 zł. Sytuacje, w których sądy orzekają o zapłacie odszkodowania czy zadośćuczynienia w kwotach nie mniejszych 1 000 000 zł są obecnie dość częste⁴⁴. Brak systemo-

⁴³ W ostatnim czasie pojawiły się orzeczenia, w których w sprawach o zadośćuczynienie i odszkodowania na podstawie ustawy lutowej Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Finansów, zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. V KK 471/22, niepubl.

⁴⁴ Przykładowo zob.: wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. III Ko 73/20, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 25 marca 2020 r., sygn. XI Ko 1218/19, niepubl.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 229/19, niepubl.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 278/22, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. IV Ko 491/18, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 24 maja 2021 r., sygn. IV Ko 154/20, niepubl.; wyrok Sądu

wej ochrony interesów Skarbu Państwa przez wyspecjalizowany w tym obszarze podmiot może być odbierany jako przeczący zasadzie racjonalności ustawodawcy i spójności systemu prawa⁴⁵. Wobec powyższego konieczna jest zmiana ustawy lutowej w tym zakresie, która winna jako *lex specialis* zawierać zapisy o obligatoryjnym udziale Prokuraturii Generalnej w tego typu sprawach.

Kolejną kwestią jest rozważenie zmian legislacyjnych polegających na przeniesieniu spraw o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie z art. 8 ustawy lutowej do rozpoznawania przez sądy cywilne. Należy podnieść, że dopiero stwierdzenie przez sąd nieważności orzeczenia otwiera drogę sądową do wystąpienia przez uprawnioną osobę z wnioskiem o zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia. Stąd postępowanie w sprawie uznania za nieważne orzeczenia oraz postępowanie w sprawie o odszkodowanie stanowią dwa odrębne tryby niezależne od siebie. Ich jedyny związek polega na tym, że bez uprzedniego unieważnienia orzeczenia nie można wystąpić o odszkodowanie. Zgodnie z art. 558 k.p.k. do spraw o odszkodowanie i zadośćuczynienie z ustawy lutowej stosuje się zasady postępowania cywilnego. Mogą więc w tym zakresie orzekać dwa inne sądy, co jest uzasadnione odmiennością postępowań o odszkodowanie od postępowań w zakresie unieważnienia wyroków. Co więcej takie odstępstwo od reguł stosowania przepisów ustawy karnoprocesowej formułuje również art. 10 ustawy lutowej przekazując wynikające z niego roszczenia na drogę postępowania cywilnego. Sądy karne nie zawsze wnikliwie badają okoliczności konieczne przy ustaleniach poniesienia szkody w sensie „cywilistycznym”⁴⁶. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że sprawy te winny być rozpoznawane przez sądy cywilne, które posiadają większe doświadczenie w zakresie oceny okoliczności wpływających na wysokość szkody, a co najważniejsze analizy pod tym kątem żądanych roszczeń

Okręgowego w Łodzi z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. IV Ko 49/18, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. II Ko 96/20, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. VIII Ko 16/21, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. XVIII Ko 71/21, niepubl.; wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 8 października 2020 r., sygn. III Ko 189/20, niepubl.

⁴⁵ Na podobnym stanowisku stanął Departament Prawny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zob. Pismo Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lipca 2022 r., sygn. DP-WPP-0270-13/2022.

⁴⁶ Podnoszono, że sądy karne zasądzając wysokie kwoty odszkodowań nie zawsze badają związek przyczynowo-skutkowy oraz fakt poniesienia szkody, zob. Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2023 r. sygn. KR-071-360/22.

pieniężnych. Należy nadto dodać, że nie można uznać stanowiska Prezesa Prokuratorii Generalnej R.P. w zakresie przekazania ww. spraw na drogę postępowania administracyjnego⁴⁷. W powyższym piśmie podniesiono, że tryb postępowania administracyjnego istnieje w ustawie o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸. Stąd można go zastosować w zakresie roszczeń z ustawy lutowej. Takiej argumentacji nie sposób jednak podzielić. W postępowaniu administracyjnym brak jest bowiem instrumentów pozwalających rzetelnie ocenić wysokość zadośćuczynienia i odszkodowania, które będzie zależne od wystąpienia różnych okoliczności faktycznych, stąd może być diametralnie odmienne w dwóch z pozoru podobnych przypadkach⁴⁹. Należy podnieść, że w art. 13 u.r.n.p.g.RP wskazuje ustawowe współczynniki wartości nieruchomości w zależności od miejsca jej położenia, które stanowią podstawę wyceny nieruchomości. Tego rodzaju współczynników nie da się wskazać w sprawach rozpoznawanych w oparciu o ustawę lutową. Nie da się bowiem przy użyciu biegłych „wycenić” w każdym wypadku przede wszystkim wysokości zadośćuczynienia. O ile można wycenić kwestie odszkodowania, to zadośćuczynienie w każdej sprawie może być odmienne z uwagi na szereg czynników mających na nie wpływ, w tym okres pozbawienia wolności, doznane cierpienia psychiczne, itp.

Reasumując powyższe rozważania należy podnieść, że obecna regulacja instytucji prokuratora w ustawie lutowej nie daje podstaw do uznania go za podmiot reprezentujący Skarb Państwa z tytułu roszczeń majątkowych związanych z odszkodowaniem i zadośćuczynieniem. Takich kompetencji nie da się bowiem wywieść z treści powyższego aktu prawnego. Zmiana ustawy wprowadzona we wrześniu 2023 r., która wyłączyła zastosowanie art. 554 § 2a i 2b k.p.k. w zakresie ustalenia stron postępowania i przedstawiciela Skarbu Państwa nie sprecyzowała w żaden

⁴⁷ Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2023 r. sygn. KR-071-360/22.

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r., poz. 2097, dalej u.r.n.p.g.RP.

⁴⁹ Jako przykłady miarkowania można wskazać orzeczenia: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 485/21, Lex nr 3478018; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2023 r., sygn. II AKa 318/22, Lex nr 3624157; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. II AKa 323/22, Lex nr 3455546; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 lutego 2004 r., sygn. II AKa 6/04, Lex nr 142945; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. II AKa 6/13, Lex nr 1292661.

sposób roli i reprezentacji prokuratora. Nadto w tym zakresie uzasadnienie projektu zmiany ustawy nie przyniosło również żadnej argumentacji pozwalającej na przyjęcie założenia, że prokurator jest reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie odpowiedzialności finansowej. Stąd należy uznać, że zgodnie treścią art. 8 ust. 2d ustawy lutowej i art. 554 § 3 k.p.k., którego art. 8 ust. 2d nie wyłączył od stosowania, prokurator jest w tym postępowaniu jedynie rzecznikiem praworządności, zaś Skarb Państwa winien być oddzielnie reprezentowanym podmiotem.

Zmiana ustawy lutowej z 2023 r., która według założeń projektodawców, niezależnie od roli prokuratora wskazanej w art. 8 ust. 2d ustawy lutowej, sytuuje go również jako przedstawiciela Skarbu Państwa doprowadziła do sytuacji, iż w osobie prokuratora zostały skumulowane dwie role procesowe. Konsekwencją tego jest to, że w tym podmiocie dojdzie do zbiegu dwóch interesów, mogących pozostawać w sprzeczności, a co za tym idzie do możliwej kolizji w zakresie prezentowanego przez prokuratora w toku rozprawy stanowiska. Zaznaczyć przy tym należy, że jego rola jako przedstawiciela Skarbu Państwa nie została wprost wyartykułowana w przepisach ustawy, lecz wynika jedynie z uzasadnienia projektu, które w przeciwieństwie do brzmienia przepisu nie może być wyznacznikiem treści ustawy. Nadto może naruszać przepisy art. 198 u.f.p., § 3 ust. 1 r.b.p. oraz art. 7 Konstytucji RP i art. 554 § 3 k.p.k. Z uwagi na brak sprecyzowania roli prokuratora w przepisach ustawy lutowej postulowana byłaby zmiana tych uregulowań, która by je dokładnie określiła.

Nadto wobec charakteru żądań dochodzonych na podstawie ustawy lutowej postulowana byłaby zmiana przepisów przekazujących rozpoznanie roszczeń do trybu postępowania cywilnego oraz wprowadzenie obligatoryjnego zastępstwa Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną RP, jako wyspecjalizowanego podmiotu ustawowo zobligowanego do ochrony interesów Skarbu Państwa.

Bibliografia

Literatura

1. Adamczyk A., Adamczyk M., Podstawy prawne domagania się zadośćuczynienia od Skarbu Państwa z tytułu bezprawnego działania lub zaniechania władzy publicznej, *Przegląd Prawa Publicznego* 2015, nr 12.
2. Banaszczyk Z., Model postępowania o odszkodowanie z tytułu niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania

w kodeksie postępowania karnego a ochrona interesów poszkodowanego, (w:) Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu, Warszawa 2016.

3. Grajewski J., Paprzycki L., Steinborn S., Kodeks postępowania karnego, t. II, Komentarz, Kraków 2006.
4. Greszta W., Status procesowy prokuratora w postępowaniu o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, *Prokuratura i Prawo* 2010, nr 7–8.
5. Martysz Cz., Komentarz do art. 6 k.p.a., (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103, Warszawa 2010.
6. Świecki D., (w:) B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany, Komentarz do art. 554, teza 17, Lex/el. 2022.

Orzecznictwo

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 34.
2. Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 1992 r., sygn. I KZP 15/92, Lex nr 20528.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. V KK 390/22, Lex nr 3569446.
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2022 r., sygn. I KA 2/22, Lex nr 3416414.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2021 r., sygn. I KA 8/21, Lex nr 3327053.
6. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. III KK 110/17, Lex nr 2407817.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2003 r., sygn. I CKN 1256/00, Lex nr 79112.
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2003 r., sygn. III CKN 1271/00, Lex nr 78021.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2003 r., sygn. II CKN 1103/00, Lex nr 78805.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1999 r., sygn. WKN 2/99, Lex nr 524081.
11. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1998 r., sygn. II CKN 741/97, Lex nr 34361.

12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. I OSK 503/15, Lex nr 2305815.
13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. II FSK 3631/13, Lex nr 2036638.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2009 r., sygn. I FSK 1070/08, Lex nr 593491.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2005 r., sygn. I OSK 948/09, Lex nr 595636.
16. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2023 r., sygn. II AKa 318/22, Lex nr 3624157.
17. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 278/22, niepubl.
18. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II AKa 485/21, Lex nr 3478018.
19. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. II AKa 323/22, Lex nr 3455546.
20. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2021 r., sygn. II AKa 477/21, Lex nr 3437249.
21. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II AKa 229/19, niepubl.
22. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2017 r., sygn. II AKa 23/17, Lex nr 2346792.
23. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. II AKa 95/16, Lex nr 2052587.
24. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. II AKa 243/15, Lex nr 2067846.
25. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 października 2015 r., sygn. II AKa 388/15, Lex nr 1959442.
26. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. II AKa 6/13, Lex nr 1292661.
27. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. II ACa 622/04, Lex nr 1642225.
28. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 lutego 2004 r., sygn. II AKa 6/04, Lex nr 142945.
29. Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 24 maja 2021 r., sygn. IV Ko 154/20, niepubl.
30. Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. II Ko 96/20, niepubl.

31. Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 8 października 2020 r., sygn. III Ko 189/20, niepubl.
32. Wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. III Ko 73/20, niepubl.
33. Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 25 marca 2020 r., sygn. listopada Ko 1218/19, niepubl.
34. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. IV Ko 49/18, niepubl.
35. Wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. IV Ko 491/18, niepubl.
36. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2021 r., sygn. sierpnia Ko 16/21, niepubl.
37. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. XVIII Ko 71/21, niepubl.

Akty prawne

1. Ustawa 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 2023 r., poz. 1693.
2. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2022 r., poz. 2512.
3. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r., poz. 2097.
4. Ustawa 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., poz. 191.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1270.
6. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1247.
7. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 437.
8. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1360.

9. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r., poz. 2100.
10. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r., poz. 1694.
11. 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. z 2023 r., poz. 1860,
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 259.
13. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk nr 595, Sejm RP V kadencji), orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/595 (dostęp: 9 października 2023 r.).
14. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 207, Sejm RP sierpnia kadencji).
15. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3251, Sejm RP sierpnia kadencji).
16. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3216, Sejm RP września kadencji).

Prosecutor in proceedings under the Act of February 23, 1991 on the recognition of invalid rulings issued against persons repressed for activities for the independent existence of the Polish State

Abstract

The author describes the institution of the prosecutor indicated in the regulation of the Act of February 23, 1991 on the recognition of invalid

rulings issued against persons repressed for activities in favor of the independent existence of the Polish State. In addition, he presents a critical stance towards the amendment to this law introduced in 2023 eliminating the provisions defining the parties to the proceedings and the entity representing the State Treasury in these proceedings. He points out that the amendment may result in the fact that, according to the legislator's intention under the proposed amendment, but not included in the wording of the legislation, the prosecutor acting in the case as an advocate of the public interest will be burdened with the representation of the State Treasury in property issues, which may lead to a collision of the above interests and go beyond the statutory powers granted. The author de lege ferenda proposes the introduction of amendments transferring the vindication of financial claims under this law to civil litigation and the mandatory representation of the State Treasury by the General Prosecutor's Office of the Republic of Poland.

Key words

Compensation, prosecutor, Attorney General of the State Treasury, communist repression, State Treasury, compensation.