

Warszawa, dnia 18 maja 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego we Wrocławiu III Wydział Karny w sprawie P. 2/99

Postanowieniem z dnia 21 stycznia 1999 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności przepisu art. 9 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - przepisy wprowadzające Kodeks karny z art. 31 ust. 3, art. 32, ust. 1 i 2, oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powołany przepis art. 9 § 2 ustawy przewiduje, iż w stosunku do sprawców umyślnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej 3 lat, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych - w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r. - w związku z pełnieniem przez nich funkcji, nie stosuje się wydanych przed dniem 7 grudnia 1989 r. przepisów ustaw i dekretów, które przewidują amnestię lub abolicję.

W ocenie Sądu przepis ten budzi wątpliwości co do jego zgodności z następującymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP:

- 1) równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji),
- 2) dopuszczalności ograniczania praw i wolności obywateli (art. 31 ust. 3 Konstytucji)
- 3) *lex retro non agit* (wyprowadzony przez pytającego z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Sądu w związku z kwestiami proceduralnymi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w materii podniesionej w pytaniu prawnym jest niezbędne przed przystąpieniem do orzekania przez ten Sąd w przedmiotowej sprawie, na tle której powstały wątpliwości co do zgodności podniesionego przepisu ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny z Konstytucją.

1. Prowadząc rozważania w zakresie określonym w treści pytania prawnego należy mieć na uwadze, iż przepis art. 9 ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny nie stanowi *novum* w polskim prawie.

Wyłączenie stosowania wobec niektórych sprawców przestępstw przepisów ustaw i dekretów amnestyjnych i abolicyjnych przewidywały również wcześniejsze akty prawne, które jak słusznie zaprezentowano w stanowisku Prokuratora Generalnego, skierowanego do TK, jeszcze przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny nie pozwalały na stosowanie wobec sprawców zbrodni nie ściganych do 1989 r. z przyczyn politycznych przepisów tych aktów.

Słusznie w stanowisku Prokuratora Generalnego zauważono, iż przepis dotyczący wyłączenia stosowania wobec niektórych sprawców zbrodni przepisów ustaw o amnestii i abolicji wprowadzony został w celu usunięcia luki prawnej, zaistniałej w wyniku wcześniejszego wprowadzenia do systemu prawnego jedynie przepisu dotyczącego przedawnienia karalności tych czynów. Celem ustawodawcy było stworzenie możliwości efektywnego wymierzania sprawiedliwości funkcjonariuszom publicznym - sprawcom przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości nie ścigany w poprzednim okresie, którego nie gwarantowały przepisy dotyczące przedawnienia karalności tych czynów.

2. Wprowadzenie zakazu stosowania wobec powołanych osób wymienionych przepisów ustaw i dekretów o amnestii i *abolicji* posiada w swej istocie charakter retroaktywny, gdyż uniemożliwia sprawcom niektórych przestępstw skorzystanie z dobrodziejstwa wydanych wcześniej aktów amnestyjnych i abolicyjnych.

Zasada nieretroaktywności stanowionego prawa - zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem - "jest jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego" (por. np. orzeczenie TK w sprawie K. 7/90, a także K. 9/90, K. 12/90, K. 15/91 oraz wiele innych).

Wsteczne działanie prawa polega na tym, że normy prawne nakazują nawiązywać do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości, przed wejściem w życie owych norm. Nakazują kwalifikować według nowych norm czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które miały miejsce i zakończyły się w przeszłości, przed wejściem w życie nowego prawa albo nakazują kwalifikować według nowych norm następstwa owych czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które to następstwa wystąpiły jeszcze przed wprowadzeniem w życie owych norm (zob. S. Wronkowska, "Zmiany w systemie prawnym. Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej", PiP 1991, z. 8 s. 156). Zasada nieretroaktywności zakazuje stosowania tylko takich regulacji, normujących prawa lub obowiązki obywateli, które pogarszają ich sytuację w stosunku do stanu poprzedniego - *lex severior non agit*.

Konfrontacja brzmienia przepisu art. 9 § 2 ustawy p.w.k.k. zakazem retroaktywności musi prowadzić do wniosku o jej wstecznym działaniu.

Stwierdzić jednak trzeba, że jakkolwiek zasada nieretroaktywności jest jedną z podstawowych zasad wyrażających zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), to jednak w świetle orzecznictwa TK uznać należy, że mogą od niej istnieć usprawiedliwione wyjątki.

Pogląd taki został wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z 25 września 1991 r. (sygn. S. 6/91) w sprawie ustawy z 4 kwietnia 1991 r. zmieniającej ustawę o Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce - Instytucie Pamięci Narodowej (Dz. U. Nr. 45, poz. 195).

Daleko idąca analogia pomiędzy jednym z unormowań tej ustawy a przepisem art. 9 § 2 p.w.k.k. uzasadnia bardziej szczegółową analizę zagadnienia.

Zawarty w znowelizowanej ustawie przepis art. 2b ust. 3 stanowił, że w stosunku do sprawców przestępstw, o których mowa w art. 2 ustawy (*dotyczy zbrodni stalinowskich, hitlerowskich i zbrodni wojennych*), nie stosuje się wydanych przed dniem 7 grudnia 1989 r. przepisów ustaw i dekretów, które przewidują amnestię lub abolicję.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu sygnalizacyjnym stwierdził, że "przed wejściem w życie tego przepisu czyny, o których w nim mowa, w wyniku działania generalnych aktów łaski zatraciły cechę karalności. Uchylenie przez omawiany przepis działania tych aktów powodować ma ponowne odzyskanie karalności sprawców tych czynów. Mamy tu więc do czynienia z wstecznym działaniem przepisu wprowadzającego karalność, a więc z przepisem niespójnym z art. 1 i 2 § 1 k.k.."

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł jednak wówczas zupełną wyjątkowość historyczną dokonywanych przemian. Dostrzegł również sprzeczność zachodzącą pomiędzy wnioskami wynikającymi ze stosowania zasady *lex retro non agit* w stosunku do sprawców zbrodni stalinowskich a podstawowym poczuciem sprawiedliwości w tych przypadkach, w których władza komunistyczna wprowadzała przeszkody prawne w postaci amnestii lub abolicji dla ścigania popełnionych w jej imieniu zbrodni. W dalszej części uchwały Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że "wprowadzenie uzasadnionego względami sprawiedliwościowymi odstępstwa od zasady *lex retro non agit* wymaga bardzo precyzyjnego określenia przypadków, których odstępstwo to miałyby dotyczyć" (OTK 1991, s. 293-294).

Zakes stosowania art. 2b ust. 3 powołanej ustawy był przedmiotem wyjaśnień Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 13 maja 1992 r. (I KZP 39/91) stwierdził, że przepis ten nie dotyczy prawomocnych orzeczeń wydanych na podstawie ustaw i dekretów, ogłoszonych przed dniem 7 grudnia 1989 r., które przewidywały amnestię lub abolicję. Stwierdził ponadto, że postanowienia powołanego wyżej art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych powodują, że "określone w art. 2b ust. 3 ustawy wyłączenie stosowania przepisów aktów amnestyjnych w stosunku do sprawców czynów, o których mowa w art. 2 nie może być traktowane jako wyłączenie bezwzględne. Akty amnestyjne powinny być uwzględniane jako istotna okoliczność, mająca wpływ na wymiar kary wobec sprawców czynów, do których art. 2b ust. 3 cytowanej ustawy został zastosowany" (OSNKW 7-8/1992, nr 6, s. 9).

3. Wydaje się, że również w przypadku przepisu art. 9 § 2 p.w.k.k., którego analiza jest przedmiotem niniejszej opinii, uznać można, że "względny sprawiedliwości" uzasadniają uchylenie możliwości zastosowania ustaw amnestyjnych i abolicyjnych uchwalonych w okresie władzy komunistycznej. Wydaje się bowiem, że również w stosunku do przestępstw określonych w art. 9 § 1 powołanej ustawy "podstawowe poczucie sprawiedliwości" uzasadnia odstępstwo od zakazu retroaktywności na rzecz przywrócenia możliwości efektywnego ścigania sprawców tych przestępstw.

Za dopuszczalnością tego typu regulacji przemawia również stan niespójności aksjologicznej, który mógłby powstać w obowiązujących przepisach, w przypadku jej braku. Mielibyśmy bowiem wówczas do czynienia z taką sytuacją, że przywrócona możliwość ścigania określonych w art. 9 § 1 p.w.k.k. przestępstw, pozbawiona byłaby racji bytu w związku z koniecznością zastosowania wobec sprawców przestępstw określonych w art. 9 § 1 p.w.k.k. uchwalonych niegdyś ustaw amnestyjnych i abolicyjnych, gwarantujących im bezkarność.

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, że jakkolwiek omawiany w niniejszej opinii przepis art. 9 § 2 p.w.k.k. ustanawia odstępstwo od zasady nieretroaktywności, to jednak mieści się w zakresie dopuszczonych przez TK odstępstw uzasadnionych względami sprawiedliwościowymi.

4. Podkreślenia wymaga fakt, iż norma zawarta w art. 9 § 2 p.w.k.k. obejmuje swoim zakresem jedynie te osoby, które nie były ścigane za popełnienie przestępstw określonych w § 1 powołanego przepisu, a jednocześnie nie dotyczy osób, wobec których uprzednio prowadzone było postępowanie karne i

zastosowano w orzeczeniach kończących to postępowanie przepisy wydanych aktów o amnestii i abolicji. Siłą rzeczy omawiany przepis znajdzie zastosowanie jedynie wobec tych sprawców, którzy nie byli dotychczas "nękani" za swoje czyny przez wymiar sprawiedliwości. Brak reakcji państwa i niejako uznanie nietykalności sprawców przestępstw nie ściganych w poprzednim okresie ze względów politycznych należałoby ocenić zdecydowanie negatywnie ze względu na realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

W omawianej wyżej kwestii wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny stwierdzając między innymi, że "w okresach transformacji ustrojowych problem relacji między poczuciem sprawiedliwości, a gwarancyjną funkcją prawa staje się szczególnie istotny. Przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybierać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach". (Orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r. w sprawie K.11/93, OTK w 1993 r. - cz. II).

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż powołany przepis art. 9 § 2 p.w.k.k. *de facto* uniemożliwiając skorzystanie z dobrodziejstwa aktów amnestii i abolicji dla sprawców przestępstw nie ściganych ze względów politycznych w poprzednim okresie nie narusza zasady równości wobec prawa, ale wręcz przeciwnie, jego istnienie w polskim prawie znajduje w pełni uzasadnienie, nie tylko ze względu na możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców przestępstw, którzy dotychczas mogli czuć się bezkarni ale również właśnie ze względu na realizację zawartej w Konstytucji zasady równości wobec prawa. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie stwierdzić należy, że zasada równości wobec prawa, wynikająca z art. 32 Konstytucji, ma treść ustabilizowaną w orzecznictwie tego organu. Za stale aktualną uznać należy w szczególności wypowiedź, iż "konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo" (Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r. w sprawie U. 7/78, OTK w 1988 r). Podstawową sprawą dla oceny dochowania zasady równości jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów (...) Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (Orzeczenie TK z dnia 16 grudnia 1997 r. w sprawie K. 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997 r.)".

W przedmiotowej sprawie cechą relewantną dla adresatów normy prawnej zawartej w art. 9 § 2 p.w. k.k. jest okoliczność, popełnienia określonych przestępstw, wobec których ze względów politycznych do 1989 r. nie podejmowano nawet próby wymierzenia sprawiedliwości.

Przepis art. 9 § 2 p.w.k.k. nie narusza również konstytucyjnej zasady dopuszczalności ograniczania praw i wolności obywateli (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Sąd w uzasadnieniu pytania prawnego nie uzasadnia zresztą na czym miałyby polegać naruszenie tej zasady, w przypadku reaktywowania możliwości pociągnięcia niektórych sprawców do odpowiedzialności karnej. Słusznie natomiast w swoim stanowisku Prokurator Generalny stwierdza, iż niemożliwość wyciągnięcia konsekwencji prawnych wobec osób które dopuściły się przestępstw nie ściganych uprzednio ze względów politycznych byłoby *de facto* przyznaniem dla nich prawa do bezkarności, na co nie zezwalają ani przepisy Konstytucji ani też innych ustaw.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż mimo, że przepis art. 9 § 2 p.w.k.k. posiada w swej istocie charakter retroaktywny, to jego istnienie w prawie karnym jest w pełni uzasadnione okolicznościami oraz obowiązkiem państwa prawa realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie powołany przepis nie narusza zasady równości wobec prawa, a wręcz przeciwnie przepis art. 9 § 2 p.w.k.k. wprowadzając zasadę odpowiedzialności sprawców niektórych przestępstw nie ściganych w poprzednim okresie zapewnia równość wobec prawa wszystkim tych osób, które dopuszczając się przestępstw w poprzednim okresie znajdowały się pod "ochroną" ówczesnej władzy.

Opracował: Dariusz Chrzanowski