



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 czerwca 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania  
Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**

**(druk nr 150)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1882), dalej zwana „ustawą o IPN”, ma na celu wprowadzenie nowej regulacji, która przesądzi, że podobnie jak zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości czy zbrodnie wojenne, zbrodnie komunistyczne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o IPN, niebędące zbrodniami wojennymi lub zbrodniami przeciwko ludzkości, nie będą ulegać przedawnieniu.

Przedłożona Senatowi nowelizacja dotyczy przepisu art. 4 ust. 1a ustawy o IPN. Przepis ten dotyczył zahamowania biegu przedawnienia karalności przestępstw mających podłoże polityczne. Czyny te (nazywane „bezprawiem systemu” lub „przestępczością sterowaną przez państwo”), dokonane w okresie trwania reżimu totalitarnego nie mogły zostać rozliczone, a ich sprawcy ukarani. Przepis ten określa wydłużone terminy przedawnienia zbrodni komunistycznych – trzydziesto i czterdziestoletni, przy czym początkowy moment biegu terminu przedawnienia oznaczony został konkretną datą kalendarzową – na dzień 1 sierpnia 1990 r.

Jego celem było umożliwienie ukarania osób winnych zbrodni komunistycznych czyli przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r. polegających na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności bądź w związku z ich

stosowaniem, stanowiących przestępstwa według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia (pełna definicja zawarta jest w art. 2 ust. 1 ustawy o IPN).

Zagadnienie dopuszczalności uchylenia skutków przedawnienia wobec sprawców przestępstw popełnionych w ramach totalitarnego reżimu było przedmiotem zainteresowania nauki prawa. Jako argument przemawiający za możliwością pociągnięcia takich sprawców do odpowiedzialności karnej po upływie okresów przedawnienia określonych w Kodeksie karnym, wskazywano, że przywilej niekaralności uzyskali oni nieprawidłowo, a prawa niesłusznie nabyte nie podlegają ochronie oraz, że uzyskali go przez wykorzystanie przestępnej pasywności organów ścigania (L. Gardocki, *Najnowsze zmiany w Kodeksie karnym*, Mon. Praw. 1995, nr 12, s. 355 oraz L. Gardocki, *Glosa I do postanowienia TK z 25 IX 1991...*, s. 108).

Instytucja przedawnienia karalności nie jest prawem sprawcy przestępstwa (prawem człowieka), czy nawet ekspektatywą takiego prawa, lecz instrumentem polityki kryminalnej.

Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 25 maja 2004 r. (SK 44/03, OTK-A 2003/5, poz. 46) i 15 października 2008 r. (P 32/06, OTK-A 2008/8, poz. 138) wskazał, że przedawnienie nie jest konstytucyjnie chronionym prawem obywatela podkreślając, że obywatel nie może oczekiwać korzyści, które mogłyby dla niego wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką a nie inną politykę karną, bo ta może podlegać modyfikacjom. Inne podejście do instytucji przedawnienia prowadziłoby do premiowania tych przestępców, którzy wytrwale podejmują działania zmierzające do uniknięcia odpowiedzialności karnej (TK P 32/06).

Nie ulega więc wątpliwości, że możliwe jest przedłużenie okresów przedawnienia karalności i stosowanie ich do czynów, które nie uległy przedawnieniu.

Kierując się przekonaniem, że upływ terminów przedawnienia i niewszczywanie lub umarzanie powstępowania karnych z powodu przedawnienia karalności przestępstw (nieściganych w poprzednim ustroju z powodów politycznych) tworzy w świadomości społecznej brak poczucia sprawiedliwości oraz obraz braku prawidłowego funkcjonowania aparatu państwa, ustawodawca zdecydował w nowej ustawie, że zbrodnie komunistyczne, niebędące zbrodniami wojennymi lub zbrodniami przeciwko ludzkości nie będą ulegać przedawnieniu, podobnie jak zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne.

Reaktywacja karalności nie tylko nie zdestabilizuje poczucia bezpieczeństwa prawnego lecz przeciwnie, wpłynie na jego umocnienie. Konieczność ugruntowania zasady państwa

prawa wymaga wymierzenia sprawiedliwości dziejowej. Potrzeba rozliczenia z totalitarną przeszłością stanowi uzasadnienie treści normatywnej przedmiotowego przepisu i usprawiedliwia jego retroaktywne działanie (K. Banasik *Przedawnienie w prawie karnym w systemie kontynentalnym i anglosaskim, rozdział 2.1. system Lex*).

W art. 4 w dodanym ust. 1b ustawa stanowi, że przepis art. 4 § 1 Kodeksu karnego nie stosuje się. Przepis ten dotyczy tzw. prawa intertemporalnego, to znaczy obejmuje reguły stosowania ustawy karnej w przypadku kolizji ustaw karnych w czasie, tj. w sytuacji gdy czyn zabroniony popełniony zostanie pod rządami ustawy, która nie obowiązuje już w czasie orzekania lub wykonywania orzeczenia.

Stanowi on, że jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest **względniejsza dla sprawcy**.

Wyłączenie stosowania tego przepisu w postępowaniach toczących się w sprawach o zbrodnie komunistyczne spowoduje zatem wyłączenie stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy.

„Uchylenie zastosowania art. 4 § 1 Kodeksu karnego w art. 4 ustawy o IPN odnosi się tylko do przepisów zmieniających termin przedawnienia, należy zatem stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia czynu albo ustawę, pod rządami której przedawnienie już nastąpiło.” (Jezusek A. glosa Cz.PKiNP 2010/3/133-158 *Przedawnienie karalności zbrodni komunistycznych w świetle uchwały SN z dnia 25 maja 2010 r. w sprawie o sygn. akt I KZP 5/10 Teza 1*).

Należy też wskazać, że w wyroku Sądu Najwyższego, z dnia 8 grudnia 2011 r. (III KK 355/11), sąd stwierdził, że zmiana okresów przedawnienia przestępstw uznanych za zbrodnie komunistyczne (która nastąpiła z chwilą wejścia w życie art. 4 ust. 1a ustawy o IPN), nie uchyliła skutków przedawnienia, jeżeli ono już nastąpiło, bowiem okres przedawnienia, który upłynął wcześniej, nie może „odżyć” w wyniku zmiany przepisów – wprowadzonej już po jego zakończeniu.”.

Zgodnie z art. 3 ustawy, ustawa wejdzie w życie z dniem 31 lipca 2020 r. ze względu na upływ 30 – letniego terminu przedawnienia karalności zbrodni komunistycznych zakreślony przepisem art. 4 ust. 1a zmienianej ustawy, w jego dotychczasowym brzmieniu.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 415 z dnia 10 czerwca 2020 r.). Projekt został przesłany do I czytania do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 17 czerwca 2020 r. W tym samym dniu Komisja przyjęła sprawozdanie (druk sejmowy nr 417), w którym zaproponowała przyjęcie projektu z poprawkami redakcyjnymi.

Drugie czytanie projektu miało miejsce w trakcie 13. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2020 r. Wśród zmian wprowadzonych na tym etapie wymienić należy:

- propozycję dodania w ustawie o IPN nowego przestępstwa polegającego na publicznym przypisywaniu Narodowi Polskiemu odpowiedzialności lub współodpowiedzialności za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie lub za inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, zagrożonego grzywną, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności do lat 3,
- propozycję rozszerzenia projektu ustawy o zmianę ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, będącą skutkiem dodania nowego przestępstwa w ustawie o IPN,
- doprecyzowanie przepisu przejściowego zawartego w art. 2 ustawy.

W tym samym dniu Sejm przeprowadził trzecie czytanie. Sejm uchwalił ustawę, uwzględniając poprawkę zgłoszoną do przepisu przejściowego.

## **III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek**

Wymaga rozważenia wprowadzenie następujących poprawek redakcyjnych:

1) w art. 1 w pkt 1, w ust. 1:

- a) w pkt 1 po wyrazach „lit. a” dodaje się przecinek,
- b) w pkt 2 wyrazy „art. 2” zastępuje się wyrazami „art. 2 ust. 1”;

2) w art. 1 w pkt 3, w ust. 1b wyrazy „Do ust. 1 pkt 2” zastępuje się wyrazami „Do przedawnienia zbrodni komunistycznych”.

*Beata Mandylis*

*Główny legislator*