

138/8/A/2008

WYROK

z dnia 15 października 2008 r.

Sygn. akt P 32/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirośław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirośław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 października 2008 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Legionowie, czy:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109) jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 pkt 1 lit. a i art. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

2. Art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 października 2008 r. w Dz. U. Nr 190, poz. 1172.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

Postanowieniem z 30 czerwca 2006 r. (sygn. akt II K 69/04) Sąd Rejonowy w Legionowie, II Wydział Karny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

1) art. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109; dalej: ustawa nowelizująca) jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 1 lit. a i art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja).

Pytanie prawne zostało skierowane na gruncie następującego stanu faktycznego. Oskarżonemu w sprawie o sygn. akt II K 69/04 prokuratura zarzuciła, że w okresie od stycznia do sierpnia 1991 r. pełniąc funkcję dyrektora oddziału banku nadużył swoich uprawnień i nie dopełnił obowiązków, podejmując decyzje o udzieleniu 6 kredytów o znacznej wysokości, co określono jako ciąg przestępstw z art. 296 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny z 1997 r. lub k.k.) w związku z art. 91 § 1 k.k. W chwili popełnienia czynu te należałoby zakwalifikować jako przestępstwo ciągle z art. 206 w związku z art. 58 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks karny z 1969 r.). Według dawnych przepisów przestępstwo zarzucone oskarżonemu zagrożone było karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 4 lat i 6 miesięcy i ulegało przedawnieniu po upływie 10 lat. W przepisach kodeksu karnego z 1997 r. przestępstwo to zagrożone jest karą od 3 miesięcy do 7 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Jednocześnie art. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające kodeks karny z 1997 r.) wprowadził zasadę, że przedawnienie karalności czynów następuje na zasadach przyjętych w nowym kodeksie, o ile przedawnienie jeszcze nie nastąpiło.

Gdyby zastosować wobec oskarżonego normy prawne obowiązujące w chwili popełnienia czynu, należałoby postępowanie karne umorzyć z powodu przedawnienia w sierpniu 2001 r. Gdyby uznać, że art. 15 przepisów wprowadzających kodeks karny z 1997 r. określił nowe zasady przedawnienia karalności, to przed wejściem w życie ustawy nowelizującej czyn ulega przedawnieniu w sierpniu 2006 r., a w wypadku uznania kwestionowanej ustawy za zgodną z Konstytucją, przedawnienie nastąpi dopiero w sierpniu 2011 r. – przedstawia swoje wątpliwości sąd pytający.

Sąd zwraca uwagę, że pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2004 r. (sygn. SK 44/03), iż art. 15 przepisów wprowadzających kodeks karny z 1997 r. nie narusza zasady nieretroakcji oraz że przedawnienie karalności nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym – nie uwzględnia naruszenia przez kwestionowane rozwiązanie prawne innych zasad konstytucyjnych.

W wyniku przyjęcia kwestionowanej ustawy naruszona może zostać zasada zaufania obywateli do państwa i pewności stanowionych ustaw karnych; rzetelnego, uczciwego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw karnych z poszanowaniem zasady

oznaczonej odpowiedzialności karnej i niepogarszania sytuacji procesowej pomiędzy czasem popełnienia czynu zabronionego, a wydaniem wyroku. Zdaniem sądu „przyjęcie rozwiązania wprowadzonego ustawą z 3 czerwca 2005 r. może oznaczać wobec oskarżonych wymierzenie im kar bezwzględnie pozbawienia wolności obywatelskiej i wprowadzenie ograniczenia tej wolności sprzecznego z art. 31 ust. 1 Konstytucji”.

Do pytania prawnego załączone zostało pismo obrońcy oskarżonego w sprawie, w związku z którą skierowane zostało pytanie prawne. Sąd wniósł o uznanie argumentów wskazanych w piśmie obrońcy oskarżonego za część pytania prawnego. We wspomnianym piśmie wskazano, że w polskim prawie karnym okres przedawnienia karalności przestępstwa uzależniony jest od wysokości górnego zagrożenia sankcją karną za dane przestępstwo. Ustawodawca w ustawie nowelizującej wydłużył terminy przedawnienia tylko niektórych przestępstw tj. przestępstw publicznoskargowych; pozostawił natomiast dotychczasowy termin przedawnienia karalności przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Takie różnicowanie jest nieuzasadnione, zwłaszcza że:

1) sankcja karna – stanowiąca podstawę dyferencjacji w instytucji przedawnienia jest często surowsza w wypadku przestępstw prywatnoskargowych niż w wypadku ściganych w trybie publicznoskargowym występów;

2) wydłużenie terminów karalności tylko przestępstw publicznoskargowych (nawet tych zagrożonych grzywną lub karą ograniczenia wolności) nie zostało w żaden sposób uzasadnione.

Takie rozwiązanie jest – zdaniem sądu – arbitralne i narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji; różnicuje bowiem sytuację prawną sprawcy przestępstwa publicznoskargowego względem sytuacji sprawcy przestępstwa prywatnoskargowego pomimo braku uzasadnionych powodów dla takiej dyferencjacji. Tryb ścigania określonego przestępstwa nie może bowiem stanowić uzasadnionej płaszczyzny dyferencjacji i podstawy zaniechania wydłużenia terminów przedawnienia. Relewantne znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisów ustawy nowelizującej ma fakt popełnienia przestępstwa i wyegzekwowania odpowiedzialności karnej za jego popełnienie, znaczenie zupełnie poboczne ma tryb ścigania danego przestępstwa.

Zróżnicowanie możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa, dyskryminujące pokrzywdzonych przestępstwem prywatnoskargowym i faworyzujące pokrzywdzonych przestępstwem publicznoskargowym, jest sprzeczne także z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasadę tę narusza również wydłużenie terminów przedawnienia po raz drugi w ciągu ostatnich 10 lat, przy czym wiele wskazuje na to, że zmiany te dokonywane są w sposób mechaniczny, nieuzasadniony i w celach politycznych, co potwierdza uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia; zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie sposób uznać, aby wielokrotne wydłużanie terminów przedawnienia karalności czyniło zadość standardom konstytucyjnym wynikającym z tych przepisów. Po pierwsze, ustawa karna, która jest podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, ulega wielokrotnym zmianom i nie jest tą, która obowiązywała w chwili popełnienia czynu; po drugie, „następuje intensyfikacja opóźnienia w rozstrzygnięciu sprawy karnej, która nie mogła się zakończyć w dotychczas przewidzianych ramach instytucji przedawnienia”.

W myśl orzecznictwa Trybunału Strasburskiego zakazane są wszelkie ingerencje w wymiar sprawiedliwości z zamiarem wywarcia wpływu na sądowe rozstrzygnięcie sporu chyba że wymagają tego szczególne względy interesu publicznego. Zdaniem

wnioskodawcy z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej jasno wynika, że jej celem była bezpośrednia i arbitralna ingerencja w toczący się proces w tzw. aferze FOZZ. Niemniej jednak ustawa dokonała ingerencji nie tylko w tę jedną sprawę, ale w każdą inną publicznoskargową sprawę karną. O ile w wypadku tzw. afery FOZZ można rozważać istnienie szczególnych względów, choć jest to wątpliwe, o tyle w pozostałych sprawach ta ingerencja jest nieproporcjonalna i rażąco narusza przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6).

2. Stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. W piśmie z 2 stycznia 2007 r. stwierdził, że art. 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, a jej art. 1 pkt 1 lit. a i art. 1 pkt 2 są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 2 ustawy nowelizującej, Marszałek Sejmu szeroko odniósł się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, a zwłaszcza do wyroku z 25 maja 2004 r. (sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46) odnoszącego się do przepisów wprowadzających kodeks karny z 1997 r. zawierającego regulację odpowiadającą, co do *meritum*, treści zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 2 ustawy nowelizującej.

Przedawnienie nie jest konstytucyjnie chronionym prawem obywatela, a wydłużenie jego terminów w trakcie biegu przedawnienia czynu nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności art. 2 i art. 42 Konstytucji. Obywatel ma prawo oczekiwać, że będzie podlegał odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, lecz nie może jednocześnie 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 prowadziłyby do premiowania tych przestępców, którzy wytrwale podejmują działania zmierzające do uniknięcia odpowiedzialności karnej.

Marszałek nie uznaje również za niezasadnie różnicującą sytuację obywateli regulacji ustanawiającej odmienne terminy przedawnienia przestępstw w zależności od trybu ich ścigania (wydłużenie przez nowelę wyłącznie terminów przedawnienia przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego). Marszałek podnosi, że sam ustrojodawca różnicuje okresy przedawnienia w art. 43 i art. 44 Konstytucji określając, które zbrodnie nie podlegają przedawnieniu oraz te w stosunku do których bieg przedawnienia ulega zawieszeniu. Nie może budzić wątpliwości zależność pomiędzy stopniem karygodności czynu oraz kryminalnopolityczną potrzebą karania. Im bardziej naganne zachowanie, tym dłuższy okres jest konieczny dla wygaśnięcia społecznego konfliktu i zredukowania potrzeby karania. Ta właśnie zasada znajduje odbicie w art. 101 kodeksu karnego. Ustalone w nim okresy przedawnienia stanowią konsekwencję politologicznych, socjologicznych lub prakseologicznych preferencji wnoszonych przez ustawodawcę do porządku prawnego. Także w dotychczasowej ocenie Trybunału Konstytucyjnego instytucja przedawnienia jest przede wszystkim instrumentem polityki państwa w zakresie ścigania karnego, która uwzględniać musi powyższe uwarunkowania. Ponieważ przedawnienie zawsze osłabia poczucie nieuchronności kary związanej z naruszeniem prawa, to właśnie możliwość przedawnienia może powodować osłabienie poczucia sprawiedliwości i zasad demokratycznego państwa prawnego. Z tych względów nowe założenia kryminalnopolityczne i nowa rzeczywistość w zakresie wzrostu przestępczości może doprowadzić do zmiany niektórych instrumentów polityki karnej, m.in. instytucji przedawnienia karalności. Negowanie prawa ustawodawcy do kształtowania (wydłużania), według swego uznania, okresów, z wpływem których władza państwowa zaprzestaje

ścigania przestępstw, oznacza kwestionowanie możliwości reagowania przez państwo na wadliwość lub nieskuteczność ustanowionych wcześniej norm prawnych.

Przepisy przewidujące przedawnienie nie są ustanawiane z uwagi na sprawcę czynu zabronionego, lecz cel karania; dlatego nie może być mowy o naruszeniu praw oskarżonych przez wydłużenie okresu przedawnienia, gdyż nie podlegają ochronie prawnej kalkulacje sprawy co do okresu, po jakim nie będzie on już podlegał karze.

Odmienne okresy przedawnienia dla przestępstw ściganych w trybie publiczno i prywatnoskargowym występowały już w kodeksie karnym z 1969 r. Różnice wynikają nie tyle z odmiennego trybu ścigania, ale przede wszystkim ze specyficznego charakteru i wagi przestępstw, które zostały temu trybowi poddane. W wypadku przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego ustawodawca pozostawia ściganie pokrzywdzonemu z uwagi na fakt, że czyn dotyka bezpośrednio jedynie jego indywidualnego interesu. Ustawodawca, rezygnując – mimo obowiązywania zasady urzędowości (art. 9 kodeksu postępowania karnego) – ze ścigania publicznego, uznał tę grupę przestępstw za niegodzące (z reguły) w sposób istotny w interes społeczny (a jedynie w interes indywidualny). Założenie, że przestępstwa pozostawione oskarżeniu prywatnemu charakteryzują się niższym stopniem karalności oraz niższą kryminalnopolityczną potrzebą karania, uzasadniło również krótszy termin przedawnienia dla tych przestępstw. Problem, czy takie rozwiązanie jest słuszne, może być przedmiotem kontrowersji. Jednak należy zauważyć, że zakwestionowana przez pytający sąd regulacja nie zmieniła wiele w tym względzie, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym (w kwestii różnicowania przedawnienia zagrożonych tą samą sankcją przestępstw publiczno- i prywatnoskargowych). Termin przedawnienia został wydłużony w odniesieniu do przestępstw publicznoskargowych zagrożonych karą ograniczenia wolności lub grzywną (wydłużenie z 3 do 5 lat), podczas gdy zagrożone tą samą sankcją przestępstwa prywatnoskargowe nadal przedawniają się z upływem lat 3. W tym świetle zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nieuprawniony i niepoparty rzetelną analizą rzeczywistych skutków nowelizacji. Nowelizacja w niewielkim stopniu zróżnicowała zakres przedawnienia przestępstw w zależności od trybu ich ścigania i to w sytuacji, gdy takie zróżnicowanie istniało już wcześniej.

Kwestionowane przepisy art. 1 ustawy nowelizującej nie mogą być, w ocenie Marszałka, uznane za godzące w konstytucyjne prawo do sądu; nie sposób przepisom tym zarzucić ingerencję w rozstrzygnięcie jednego konkretnego procesu sądowego; mają one charakter generalny i mają zastosowanie do wszystkich toczących się procesów. Należy odróżnić instrumentalne i arbitralne stanowienie prawa od sytuacji, w której konkretne zdarzenie stanowi inspirację dla działań ustawodawcy. Inicjatywa ustawodawcza z istoty rzeczy jest reakcją na zaobserwowane negatywne zjawiska życia społecznego. Ustawodawca miał prawo, po ośmiu latach obowiązywania nowej kodyfikacji karnej, zmienić okresy przedawnienia dostosowując je do realiów ścigania w sprawach karnych; nie można się zgodzić z argumentem podważającym prawo parlamentu do stanowienia prawa w reakcji na zmieniające się stosunki społeczne. Tym samym nie może być też mowy o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego – konkluduje Marszałek.

3. W piśmie z 10 listopada 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Uznał, że:

- art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji,
- art. 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,
- postępowanie w części dotyczącej zgodności art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia

1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Dopuszczalny zakres kontroli konstytucyjności określonych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny w związku z pytaniem prawnym sądu zdeterminowany jest przez art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Oskarżony w sprawie, w związku z którą skierowano pytanie prawne, stoi pod zarzutem popełnienia przestępstw określonych w art. 296 § 1 w związku z art. 91 § 1 kodeksu karnego. Przestępstwo z art. 296 § 1 k.k. zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5; art. 91 § 1 k.k. normuje natomiast instytucje ciągu przestępstw, którego konsekwencją jest nadzwyczajne zaostrenie kary, polegające na tym, że sąd wymierza ją w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Zatem w wypadku zastosowania tej instytucji górna granica ustawowego zagrożenia za przestępstwo z art. 296 § 1 k.k. ulega zwiększeniu do 7 lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności.

W doktrynie przyjmuje się – argumentuje Prokurator Generalny – że długość przedawnienia uzależniona jest od wagi przestępstwa; od rodzaju lub wysokości sankcji przewidzianej w części szczególnej lub wojskowej kodeksu karnego lub w ustawie szczególnej. Natomiast nie odgrywają przy ich ustalaniu roli unormowania dotyczące obligatoryjnego lub fakultatywnego odstąpienia od wymiaru kary, nadzwyczajnego złagodzenia lub nadzwyczajnego obostrzenia kary (por. A. Wąsek, [w:] *Kodeks karny, Komentarz*, t. 2, Gdańsk 1999, s. 307-308). Przyjęcie tej koncepcji przesądza, że określenie terminu przedawnienia przestępstwa, w sprawie którego toczy się postępowanie, w związku z którym przedstawiono pytanie prawne, będzie musiało nastąpić m.in. w oparciu o przepis art. 101 § 1 pkt 3, a nie w oparciu o wprowadzony przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej art. 101 § 1 pkt 2a kodeksu karnego, dotyczący przedawnienia karalności występów zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej 5 lat. Orzeczenie sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym, nie będzie zależał od ewentualnej oceny art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej. W tej sytuacji postępowanie w części dotyczącej zgodności art. 1 pkt 1 lit. a z Konstytucją oraz z Konwencją – podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Przechodząc do oceny pozostałych kwestionowanych unormowań, Prokurator zaznaczył, że instytucja przedawnienia jest tradycyjną instytucją prawa karnego polegającą na uchyleniu karalności czynów przestępnych po znacznym upływie czasu. Uchylenie to ma charakter bezwzględny i następuje z mocy prawa. Instytucję tę uzasadniają zarówno względy materialnoprawne, jak i procesowe. Po upływie znacznego czasu osłabione zostaje wrażenie wywołane przestępstwem. Zmieniające się warunki społeczne redukują oddziaływanie kary, zmienia się również sam sprawca; zastosowanie kary po znacznym upływie czasu byłoby często niecelowe. Istotne są też względy procesowe – prowadzenie postępowania po wielu latach od popełnienia przestępstwa natrafia na trudności dowodowe, jak utrata dowodów rzeczowych, zacieranie się zdarzenia w pamięci świadków.

Prokurator zwraca uwagę, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału prezentowane było stanowisko, że Konstytucja nie wyraża wprost zasady stanowiącej, że karalność przestępstw i wykonanie kary ulegają przedawnieniu. Zasady tej nie można wyprowadzić także z klauzuli demokratycznego państwa prawnego ani z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Choć art. 43 i art. 44 Konstytucji dotyczą przedawnienia, nie można przyjąć, że istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia, czy choćby ekspektatywa takiego

prawa. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może tej instytucji wprowadzić do systemu prawnego, przy czym służy mu w tym zakresie pewna swoboda, z której polski ustawodawca skorzystał.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zmiana okresu przedawnienia, związanego z odpowiedzialnością karną, winna być postrzegana przede wszystkim jako element polityki karnej państwa i nie należy jej łączyć z aksjologicznymi podstawami, których treść wynika z normy zawartej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Inne rozumienie tej instytucji mogłoby sprzeciwiać się aksjologicznej wymowie kary, a nawet odpowiedzialności karnej. W ostatecznym rezultacie prowadziłyby do naruszenia szeregu fundamentalnych wartości, w tym też ważnego, z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, poczucia sprawiedliwości.

Przechodząc do oceny zaskarżonej regulacji pod kątem zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator stwierdził, że przepisy określające granice czasowe przedawnienia nie stanowią ustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo to polega m.in. na umożliwieniu każdemu sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Skoro zatem Konstytucja nie formułuje ani konieczności istnienia tej instytucji, ani nie zakazuje jej wprowadzenia – decyzja jak ukształtować instytucję przedawnienia i czy w ogóle wprowadzać ją do systemu prawnego, należy do ustawodawcy.

Zmiana przez ustawodawcę okresu przedawnienia związanego z odpowiedzialnością karną, winna być postrzegana przede wszystkim jako element polityki karnej państwa, co wiąże się nierozdzielnie z aksjologią wymiaru kary, w rozumieniu polskiego prawa karnego. Biorąc powyższe pod uwagę Prokurator stwierdza, że kwestionowany przez Sąd Rejonowy w Legionowie przepis ustawy nowelizującej nie koliduje z konstytucyjnym prawem do sądu lub porównywalnymi unormowaniami Konwencji. Art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zatem zgodny z art. 45 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Odnosząc się do naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że konstytucyjna zasada równości zakazuje różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się tą samą cechą relewantną, ale równocześnie dopuszcza różnicowanie sytuacji podmiotów niecharakteryzujących się taką istotną cechą wspólną. Określając zasady przedawnienia karalności poszczególnych przestępstw, ustawodawca zróżnicował je w zależności od trybu ścigania (z oskarżenia prywatnego lub publicznego) oraz w zależności od wagi czynu w grupie przestępstw publicznoskargowych. Prokurator przywołał stanowisko Trybunału, który uznał takie różnicowanie okresów przedawnienia za zasadne i stwierdził, że właśnie ujednoczenie wszystkich terminów przedawnienia w prawie karnym trudno byłoby uzasadnić (wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52). Biorąc pod uwagę wspomnianą swobodę ustawodawcy w określaniu terminów przedawnienia nie można, zdaniem Prokuratora, kwestionować prawa ustawodawcy do wydłużania lub skracania tych terminów. Zdaniem Prokuratora Generalnego oznacza to, że zaskarżony art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie w dniu 15 października 2008 r. sąd pytający nie był reprezentowany. Na rozprawie stawił się sędzia Krzysztof Stępniewski, który nie był członkiem składu orzekającego sądu. Trybunał uznał, że sąd pytający może reprezentować sędzia, będący członkiem składu orzekającego w sprawie, która zainspirowała sąd do postawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Trybunał Konstytucyjny postanowił jednak w trybie art. 21 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, aby sędzia Krzysztof Stępniewski udzielił Trybunałowi odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego, dotyczące w szczególności stanu faktycznego sprawy, która zawisła przed sądem.

Sejm oraz Prokurator Generalny uczestniczyli w rozprawie. Na rozprawę stawili się ich przedstawiciele, którzy podtrzymali stanowiska pisemne w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres rozpoznania sprawy.

Sąd Rejonowy w Legionowie wniósł o zbadanie zgodności:

1) art. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. Nr 132, poz. 1109; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa) z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

W pierwszej kolejności Trybunał uznał za zasadne zbadanie, czy od odpowiedzi na pytanie prawne sądu zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Zgodnie z art. 193 Konstytucji zależność taka jest bowiem warunkiem wniesienia pytania prawnego. Art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej wprowadza do art. 101 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) 15-letni okres przedawnienia karalności występków zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą pięć lat. Przed nowelizacją kodeks karny przewidywał jednolity 10-letni termin przedawnienia występków zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata. Art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej zmienił brzmienie art. 102 kodeksu karnego – przedłużył z 5 do 10 lat okres, o jaki wydłuża się, w wypadku wszczęcia postępowania przeciwko osobie, okres przedawnienia zbrodni oraz występków zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata. Przed nowelizacją wszczęcie postępowania przeciwko osobie wydłużało okres przedawnienia wszelkich przestępstw, niezależnie od ich kategorii czy trybu ścigania, o lat 5. Art. 2 ustawy nowelizującej wprowadził regułę, w myśl której, do czynów popełnionych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (a zatem przed dniem 3 sierpnia 2005 r.), stosuje się przepisy kodeksu karnego o przedawnieniu, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, chyba, że termin przedawnienia już minął.

Oskarżony w sprawie karnej, w związku z którą wniesione zostało pytanie prawne, stoi pod zarzutem popełnienia przestępstw określonych w art. 296 § 1 w związku z art. 91 § 1 k.k. Art. 296 § 1 stanowi: „Kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Art. 91 § 1 normuje zaś instytucję ciągu przestępstw, kiedy to sąd może orzec za wszystkie następujące po sobie przestępstwa karę w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Oznacza to, że w wypadku wyroku skazującego, oskarżonemu w sprawie, w związku z którą wniesiono pytanie prawne, może zostać wymierzona kara do 7 lat i 6

miesiący pozbawienia wolności. Jednakże, zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny „o długości terminów przedawnienia karalności (30, 20, 10, 5 lub 3 lata) decyduje ustawowe zagrożenie określone w części szczególnej, a nie kara, jaka może być sprawcy faktycznie wymierzona, np. z powodu wystąpienia okoliczności uzasadniającej nadzwyczajne obostrzenie kary” (zob. *Kodeks karny część ogólna, Komentarz*, t. 1, red. A. Zoll, Kraków 2004, s. 1310, zob. też A. Wąsek, [w:] *Kodeks karny, Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2005, s. 743). Zatem termin przedawnienia w przypadku skarżącego należy określić stosując przepisy określające przedawnienie dla przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności. To znaczy, że przedłużenie do 15 lat okresu przedawnienia występów zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą pięć lat, dokonane na mocy art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej, nie odnosi się do sytuacji oskarżonego. Wobec tego, ocena konstytucyjności tego przepisu nie wpłynie w żaden sposób na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem, który wystąpił z pytaniem prawnym. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego o niedopuszczalności orzekania w przedmiocie zgodności art. 1 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej z Konstytucją. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Od oceny konstytucyjności pozostałych przepisów wskazanych w pytaniu prawnym, tj. art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ustawy nowelizującej, zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem, który zwrócił się z pytaniem prawnym. Istota pytania prawnego dotyczącego tych przepisów wiąże się z rozstrzygnięciem problemu konstytucyjnego, mogącego mieć wpływ na wydanie orzeczenia w rozpatrywanej przez sąd sprawie, a mianowicie: czy przedłużenie przedawnienia karalności przestępstw, uregulowane zaskarżonymi przepisami, odnoszone do trwających postępowań sądowych, narusza wskazane przepisy konstytucyjne, naruszając zasadę odpowiedzialności karnej, zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawo do sądu. Kontrola konstytucyjności zaskarżonych przepisów dotyczy w szczególności dwóch kwestii. Po pierwsze, czy zgodne z Konstytucją jest przedłużenie z 5 do 10 lat okresu, o jaki wydłuża termin przedawnienia wszczęcie postępowania przeciwko osobie w sprawach zbrodni oraz występów zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata (art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej). Po drugie, czy zgodne z Konstytucją jest zastosowanie wydłużonych okresów przedawnienia do nieprzedawnionych na gruncie dotychczasowych przepisów czynów popełnionych przed wejściem w życie przepisów przedłużających okresy przedawnienia (art. 2 ustawy nowelizującej).

2. Konfrontacja zaskarżonych przepisów ustawy z wzorcami normatywnymi wynikającymi z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zbadanie zgodności zaskarżonych przepisów poddanych ocenie konstytucyjnej, tzn. art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ustawy nowelizującej, z art. 42 ust. 1 Konstytucji – wymaga w szczególności oceny instytucji przedawnienia na tle treści normatywnych tego przepisu Konstytucji.

Przedawnienie jest instytucją powszechnie i od dawna występującą w prawodawstwie karnym (z wyłączeniem krajów systemu *common law*) i oznacza wyłączenie lub ograniczenie reakcji karnej z powodu upływu czasu (por. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 482; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 431). Mimo powszechności występowania tej instytucji budzi ona wciąż poważne kontrowersje w nauce prawa, która poszukuje dla jej istnienia właściwego uzasadnienia.

Na pozór instytucja przedawnienia wydaje się zaprzeczeniem celów prawa karnego, sprzeciwia się bowiem zasadzie, że żadne przestępstwo nie może pozostawać bezkarne. Teorie uzasadniające przedawnienie karalności można podzielić na: 1) teorie pozaprawne (najczęściej doszukujące się uzasadnienia przedawnienia w łagodzącej sile czasu); 2) teorie oparte na elementach prawa karnego procesowego (m.in. teorie wskazujące na trudności dowodowe występujące po upływie znacznego czasu lub oparte na założeniu, że przedawnienie jest reakcją na opieszałość oskarżyciela i środkiem mobilizującym go do sprawnego działania); 3) teorie oparte na przesłankach prawa karnego materialnego (np. teoria oparta na pokucie; teoria oparta na zacierającym się wspomnieniu i na prewencji generalnej; teoria poprawy); 4) teorie mieszane, materialno-procesowe (łącznie elementy poglądów opartych na względach prawa procesowego i materialnego prawa karnego) (por. K. Marszał, *Przedawnienie w prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 50-60).

Art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, stanowiący, że „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”, wyraża dwie fundamentalne zasady odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine lege anteriori* oraz *nulla poena sine lege anteriori*), ściśle związane w szczególności z zasadą domniemania niewinności, zawartą w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Są one „zasadami wymiaru sprawiedliwości państw cywilizowanych”, a ich rodowód sięga Deklaracji praw człowieka i obywatela z roku 1789. Wskazany przez pytający sąd, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, art. 42 ust. 1 Konstytucji (zdanie drugie tego przepisu dotyczy karania za czyn stanowiący przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego) formułuje w szczególności zakaz retroaktywności oznaczający, że „nie mogą być kwalifikowane jako czyny zabronione takie, które zostały określone (powołane do życia) w ustawie wchodzącej w życie później, po dokonaniu czynu”. Jednakże zakaz retroaktywnego działania prawa, wynikający z powyższego przepisu konstytucyjnego, ma postać złagodzoną; jest zakazem retroaktywności przepisów niekorzystnych. Oznacza to „dopuszczenie retroaktywności w swoistych sytuacjach”, które „wynikają z tradycyjnego rozumienia «odpowiedzialności karnej», stosowanego w krajach cywilizowanych, mianowicie w przyznaniu retroaktywności tym ustawom, które są korzystniejsze dla sprawców czynów. Tradycyjnie wówczas państwa cywilizowane przyjmują zasadę, że sprawca czynu odpowiada w myśl ustawy traktującej łagodniej jego postępowanie, chociażby ustawa ta weszła w życie po dokonaniu czynu. Tym bardziej też stosować należy ustawę późniejszą, o ile w ogóle depenalizuje ona określone zachowanie” (P. Sarnecki, uwagi do art. 42, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1-3). Tę zasadę złagodzonej retroaktywności, preferującej regulację prawną, dotyczącą odpowiedzialności karnej, korzystniejszą dla sprawcy, wyraża art. 4 § 1 k.k. stanowiący: „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”.

Trybunał pragnie w tym miejscu podkreślić, że sformułowane wyżej zasady, wynikające z art. 42 ust. 1 (w szczególności ze zdania pierwszego tego przepisu) dotyczą określenia przesłanek odpowiedzialności karnej. Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszych orzeczeniach analizował istotę instytucji przedawnienia na tle treści normatywnych art. 42 ust. 1 Konstytucji. Dokonał także, dla potrzeb rozstrzyganych wcześniej spraw, oceny konstytucyjnej regulacji prawnej dotyczącej przedłużenia okresu przedawnienia karalności przestępstw. Dotyczy to zwłaszcza wyroku z 25 maja 2004 r. (sygn. SK 44/03), w którym Trybunał orzekł o zgodności z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 15 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, ze zm.).

Trybunał analizował w tym wyroku art. 42 ust. 1 Konstytucji, zawierający zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* zakazujący retroaktywnego działania prawa karnego. Trybunał stwierdził, co następuje: „Po pierwsze – treść art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się do czynów podlegających odpowiedzialności karnej. Jest to w gruncie rzeczy jedyny przepis Konstytucji, który w całości i wprost odnosi się do prawa karnego i przestępczości prawnokarnej w ogóle (pozostałe przepisy dotyczą jedynie różnych jego aspektów). Przez to przyjęć należy, że wynikają z niego bezpośrednio konsekwencje dla wszelkich elementów, które składają się na naturę normy prawa karnego (karalność czynu, odpowiedzialność, wymiar kary, przedawnienie karalności itd.), a także strukturę normy prawnej przewidującej odpowiedzialność karną. Konsekwencje te są uzależnione od tego, o jakie aspekty i desygnaty normy prawnokarnej (przepisu prawnego) chodzi. Z brzmienia art. 42 ust. 1 Konstytucji można wyprowadzić wnioski dotyczące tych treści o charakterze materialnoprawnym, których ustawodawca nie może zmienić, ponieważ wyraża je wprost Konstytucja, oraz te, które – mimo że są podstawą odpowiedzialności karnej i decydują o jej treści – nie zostały bezpośrednio w Konstytucji określone. W art. 42 ust. 1 Konstytucji została wprost wyrażona materialnoprawna zasada, według której odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Ten element struktury normy prawnej w sferze prawa karnego urasta do rangi normatywnego aksjomatu. (...) Po drugie – z art. 42 ust. 1 rozpatrywanego w łączności z art. 2 i art. 7 Konstytucji, wynika, że każdy, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, podlega odpowiedzialności karnej. Stosowna odpowiedzialność karna jest w takim stanie rzeczy zasadą wskazującą na związek pomiędzy przestępstwem, którego znamiona określone zostały w przepisach karnych, i konsekwencjami jego popełnienia. Odstępstwa, czy też wyjątki także od tej zasady należy interpretować zawężająco. W przeciwnym razie może się pojawić niebezpieczeństwo deformacji zasady i zniekształcenia jej treści, a w dalszej konsekwencji naruszenia jej istoty. Element czasowości normy prawnej w badanej sprawie (w odniesieniu do sytuacji, gdy przedawnienie jeszcze nie nastąpiło) ma tu znaczenie nie dla oceny czynu (przestępstwa) podlegającego karze (odpowiedzialności karnej), co w konsekwencji miałyby bezpośrednio przełożenie na treść art. 42 ust. 1 Konstytucji, ale dla oceny tych aspektów norm prawa karnego, które nie mogą prowadzić do naruszenia Konstytucji, bo dotyczą elementów odpowiedzialności karnej nie związanej z prawnomaterialną oceną czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawy obowiązujące w czasie jego popełnienia, a są wyłącznie konsekwencją politologicznych, socjologicznych lub prakseologicznych preferencji wnoszonych przez ustawodawcę do porządku prawnego. Art. 42 ust. 1 Konstytucji określa wyraźnie aksjologiczne podstawy funkcjonowania odpowiedzialności karnej”.

Trybunał, w związku z rozpatrywaną sprawą, podtrzymuje swą dotychczasową linię orzeczniczą, dotyczącą oceny instytucji przedawnienia w kontekście wzorców normatywnych art. 42 ust. 1 Konstytucji, określającego przesłanki odpowiedzialności karnej. Przepis ten w zdaniu pierwszym określa nie tylko istotę przesłanek materialnoprawnych odpowiedzialności karnej („kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę”), ale także istotę przesłanki temporalnej odpowiedzialności karnej. Przesłanki materialnej odpowiedzialności karnej za czyn przestępczy określone są bowiem „przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Chociaż więc art. 42 ust. 1 Konstytucji nie reguluje kwestii przedawnienia, która pozostawiona jest ustawodawcy, to jednak ustawa regulująca przedawnienie karalności winna być brana pod uwagę przez sąd karny przy orzekaniu. Wyznacza ona bowiem czasowy zakres korzystania przez uprawniony organ z kompetencji w zakresie prawnokarnej kwalifikacji czynu oraz związanej z tym sankcji karnej. Instytucja przedawnienia w sposób nierozzerwalny

związana jest więc z orzekaniem o przestępstwie i sankcją karną za jego popełnienie. W takim sensie winna ona być brana pod uwagę jako „ustawa obowiązująca w czasie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary przez sąd orzekający”. Sąd, dokonując wyboru pomiędzy ustawą nową i ustawą poprzednio obowiązującą, musi uwzględnić czasowe ograniczenia w stosowaniu ustawy, jakie mogą wynikać z przepisów o przedawnieniu. O ile jednak kompetencja prawnokarna sądu nie wygasła, kwestia długości terminów na gruncie ustawy nowej i poprzednio obowiązującej nie ma znaczenia dla stosowania zasady *lex mitior agit* – stwierdza się w doktrynie prawa karnego. Treść normatywna art. 42 ust. 1 ma więc stosunkowo wąski zakres zastosowania. „Konstytucyjnym warunkiem stosowania sankcji karnej czyni ona wyłącznie historyczną karalność ocenianego czynu w momencie jego popełnienia. Regulacje dotyczące kwestii przedawnienia dla oceny tej nie mają znaczenia. Stąd ich późniejsza zmiana nie może być kwestionowana jako naruszenie wspomnianego przepisu” (W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 545; s. 528).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu sądu pytającego, że przez wielokrotne wydłużanie terminów przedawnienia, „poprzez kolejne zmiany stanu prawnego w tym zakresie”, (...) „ustawa karna, która jest podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, ulega wielokrotnym zmianom i nie jest tą, która obowiązywała w chwili popełnienia czynu”. Zaskarżone przepisy, wydłużając okresy przedawnienia karalności, nie zmieniły podstaw pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za określone czyny zabronione pod groźbą kary, lecz zmieniły (wydłużyły) czasowe ramy zastosowania tej odpowiedzialności karnej, które sąd winien uwzględnić przy orzekaniu, biorąc pod uwagę, czy wspomniane czyny uległy przedawnieniu czy też nie.

Dlatego Trybunał orzekł, że zaskarżone, wymienione wyżej przepisy są zgodne z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Konfrontacja zaskarżonych przepisów z wzorcami normatywnymi art. 2 Konstytucji.

W rozpatrywanym pytaniu prawnym sąd stwierdził, że wyrażony, w cytowanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 44/03, pogląd o zgodności regulacji nakazującej stosowanie przedłużonych okresów przedawnienia do czynów popełnionych przed wejściem w życie przepisów przedłużających te terminy, „aczkolwiek słuszny, jest jednak oderwany od innych racji i nie uwzględnia naruszenia w wyniku przyjęcia kwestionowanego rozwiązania prawnego innych zasad konstytucyjnych”. Zdaniem sądu „w wyniku przyjęcia kwestionowanej ustawy naruszona może zostać zasada zaufania obywateli wobec państwa i pewności stanowionych ustaw karnych, rzetelnego, uczciwego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw karnych z poszanowaniem oznaczoności odpowiedzialności karnej i niepogarszania sytuacji procesowej pomiędzy czasem popełnienia czynu zabronionego, a wydaniem wyroku”. Sąd pytający uważa, że przyjęcie rozwiązania wprowadzonego ustawą nowelizującą może oznaczać wobec oskarżonych wymierzenie im kar bezwzględnie pozbawienia wolności obywatelskiej i wprowadzenie ograniczenia tej wolności, co może naruszyć zasadę wolności obywatelskiej i wprowadzić ograniczenia tej wolności sprzeczne z art. 31 Konstytucji.

Powyższe stwierdzenia sugerują, że mimo wskazania w *petitum* pytania prawnego wyłącznie art. 42 ust. 1 Konstytucji, jako wzorca kontroli, pytający sąd uważa, że zaskarżony przepis winien być skonfrontowany także z innymi wzorcami konstytucyjnymi – przede wszystkim z art. 2 oraz z art. 31 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, że na pytanie prawne składa się cała wyrażająca je treść; w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz

wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli. Ewentualne niedostatki, czy niejasności w zakresie zaskarżonych przepisów i wzorców ich kontroli nie muszą powodować, że Trybunał nie może badać zgodności z Konstytucją tak kwestionowanych przepisów. Na istotę pytania prawnego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego jak i te, które zawarte są w uzasadnieniu do niego (por. wyrok z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). W związku z tym Trybunał uznał za konieczne odniesienie się także do wspomnianych wzorców kontroli konstytucyjnej.

Analiza zarzutów sądu dotyczących zaskarżonych przepisów, w kontekście normatywnym art. 2 Konstytucji, ukazuje dwie możliwe, odmienne sytuacje, a mianowicie: w pierwszej – dochodzi do przedłużenia lub skrócenia okresu przedawnienia karalności określonych czynów zabronionych przez ustawę, gdy dotychczasowy okres przedawnienia jeszcze nie upłynął, a sąd korzysta ze swych kompetencji w ramach czasowych, wyznaczonych przez ustawę regulującą przedawnienie; w drugiej sytuacji natomiast, gdy już upłynął okres przedawnienia dla danego czynu kwalifikowanego jako przestępstwo, w sprawie którego toczy się postępowanie karne, a ustawodawca decyduje o ponownym wprowadzeniu karalności, mamy do czynienia, w danej sprawie, ze swoistym przywróceniem karalności, a nie z przedłużeniem okresu przedawnienia. Ocena konstytucyjna obydwu sytuacji, z punktu widzenia zgodności z zasadą ochrony zaufania, z której wypływa generalny zakaz retroaktywności regulacji prawnej pogarszającej sytuację prawną jednostki oraz związanej z nią zasady ochrony praw nabytych – jest odmienna. Zmiany ustawodawcze, polegające na przedłużeniu okresu przedawnienia, w sytuacji gdy okres przedawnienia dotyczący czynu zabronionego przez ustawę, w sprawie którego toczy się postępowanie karne, jeszcze nie upłynął – nie naruszają zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady ochrony praw nabytych, chociaż niewątpliwie pogarszają sytuację prawną oskarżonego. Natomiast w drugiej sytuacji – rezultatem zmian ustawodawczych byłoby uchylenie skutków przedawnienia i przywrócenie karalności określonych zachowań, co naruszałoby wspomniane zasady, wynikające z konstrukcji państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje przyjmowany w doktrynie pogląd, że „retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w perspektywie zasady państwa prawnego, nie jest jednak związane z naruszeniem praw nabytych, ani ochroną zaufania w zakresie regulacji określających karalność czynu zabronionego. Z tych też względów nie są one objęte zakresem zastosowania gwarancyjnej zasady *lex severior poenali retro non agit*. Natomiast „ustawa wprowadzająca ponowną karalność czynu zabronionego, pomimo upływu terminu przedawnienia, jest więc z tego powodu niedopuszczalna i narusza zasadę ochrony zaufania oraz wynikający z niej zakaz retroaktywności”. Jest to bowiem sytuacja retroaktywności dotycząca „zamkniętych stanów faktycznych”, wykazująca podobieństwo do wprowadzenia z mocą wsteczną karalności określonych zachowań (W. Wróbel, *op. cit.*, s. 538).

W sprawie niniejszej, rozpatrywanej przez Trybunał, nie mamy do czynienia z taką sytuacją. Z art. 2 ustawy nowelizującej, ściśle związanego z drugim z zaskarżonych przepisów, art. 1 pkt 2 ustawy, wynika jednoznacznie, że do czynów popełnionych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie stosuje się znowelizowanych przepisów kodeksu karnego o przedawnieniu (a więc także przepisu art. 1 pkt 2 ustawy), jeśli termin przedawnienia już upłynął. Dlatego zaskarżone przepisy nie naruszają, wskazanych przez sąd, zasad państwa prawnego. Sąd karny może orzekać bez naruszenia czasowych granic swej kompetencji, wynikających z ustawy regulującej instytucję przedawnienia, nie naruszając obietnicy ustawodawcy o niekaralności, które zrealizowałyby się wówczas, gdyby upłynął już okres przedawnienia. Dlatego pogorszenie się sytuacji prawnej

(„procesowej” wedle sądu) nie podlega ochronie konstytucyjnej. Zarzuty sądu, dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji przez zaskarżone przepisy wynikają także z nieodróżniania zagadnienia odpowiedzialności karnej od instytucji przedawnienia oraz jego skutków na tle przepisów intertemporalnych. Dowodzą tego pozorne dylematy sądu dotyczące zastosowania norm prawa karnego w sprawie rozpatrywanej przez sąd, w związku z którą przedstawiono Trybunałowi rozpatrywane pytanie prawne. W związku z tymi dylematami, sąd stawia – jak można odczytać z tekstu pytania prawnego – pytanie Trybunałowi, który z przepisów zastosować. Pytanie w tej kwestii musi pozostać bez odpowiedzi, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie ocenia stosowania prawa przez sądy (i nie tylko sądy). Ustalenia Trybunału dotyczące relacji między przesłankami odpowiedzialności karnej a przedawnieniem, odnoszącym się do norm czasowych tej odpowiedzialności, pozwolą sądowi stwierdzić, jakie przepisy winien zastosować.

W związku z zarzutem sądu, iż wprowadzenie do porządku prawnego zaskarżonych przepisów spowodowało pogorszenie się sytuacji procesowej oskarżonych w rozpatrywanej przez sąd sprawie, Trybunał przypomina ponownie wyrok z 25 maja 2004 r., w którym podkreślił, że obywatel ma prawo oczekiwać, że będzie podlegał odpowiedzialności karnej na zasadach określonych w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie powinien natomiast oczekiwać korzyści, które dla niego mogłyby wynikać, w związku z naruszeniem prawa, ze względu na taką a nie inną politykę karną, gdyż w zależności od istoty zagrożeń, związanych z konkretnymi przestępstwami, może ona podlegać modyfikacjom i zmianom. Skarżący przed wydaniem wyroku, czy nawet orzeczenia, nie może podnosić argumentu, że przedłużenie przedawnienia pogarsza jego sytuację jako przestępca, ponieważ popełniając przestępstwo, nie mógł on przewidzieć, iż termin przedawnienia ulegnie zmianie – stwierdził Trybunał. „Akceptacja takiego rozumowania oznaczałaby tworzenie aksjologicznie nieuzasadnionych i niezrozumiałych z punktu widzenia państwa prawnego normatywnych konstatacji. Należy zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach sam ustrojodawca wyraźnie ograniczył lub wyeliminował swobodę ustawodawcy. Dotyczy to zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (art. 43 Konstytucji), co do których możliwość przedawnienia została w ogóle wykluczona. Także art. 44 Konstytucji przyjmuje, że bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na zlecenie ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn. W ten sposób ustrojodawca ograniczył możliwości ustawodawcy innego ukształtowania instytucji przedawnienia ze względu na konkretne stany faktyczne i w odniesieniu do pewnych kategorii przestępstw”.

Na tle powyższych analiz Trybunał podkreślił w przywoływanym wyroku, że „zmiana okresu przedawnienia związanego z odpowiedzialnością karną łączona powinna być przede wszystkim z będącą elementem prawa karnego polityką karną, a nie z aksjologicznymi podstawami, których treść wynika z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Inne rozumienie instytucji przedawnienia sprzeciwiałoby się aksjologicznej wymowie kary i odpowiedzialności za czyny naruszające przepisy prawa karnego (przestępstwa). Nie przemawiają za nim żadne wartości konstytucyjne. Co więcej, prowadziłoby to do naruszenia szeregu fundamentalnych wartości, w tym też ważnego z punktu widzenia państwa prawnego poczucia sprawiedliwości. Owo poczucie sprawiedliwości wkracza zarówno w wymiar dobra wspólnego, jak i dobra jednostkowego (połączonego z należytych zabezpieczeniem praw obywatela)”.

Zdaniem pytającego sądu, zasada demokratycznego państwa prawnego naruszona została także przez fakt powtórnego w przeciągu ostatnich 10 lat wydłużenia terminów ścigania przestępstw. Trybunał niejednokrotnie wypowiadał się o wynikających z art. 2 Konstytucji zasadach, w tym o zasadzie pewności prawa. Trybunał podkreślał, że pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, co możliwość przewidywania działań

organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Trybunał nadmieniał także, że bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument osiągania różnych celów, które dowolnie sobie wyznacza. „Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna (...) rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości” – stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 31 stycznia 1996 r., w sprawie o sygn. K. 9/95 (OTK w 1996, r. poz. 2, s. 57).

Trybunał podkreślał również, że zmiany regulacji prawnych muszą być dokonywane w szczególnie ostrożny sposób w tych sytuacjach, które dotyczą praw nabytych jednostek, maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw takich praw lub interesów w toku. W cytowanym wyżej wyroku o sygn. SK 44/03 Trybunał wyjaśniał: „Zmiana długości okresów przedawnienia nie wpływa ani na sam fakt karania, ani też na wysokość możliwej do wymierzenia kary. Regulacje przewidujące przedawnienie nie mają charakteru gwarancyjnego, nie są ustanawiane z uwagi na sprawcę czynu zabronionego, lecz cel karania. Retroaktywnie działające przedłużenie okresów przedawnienia podlega ocenie w świetle zasady państwa prawnego, nie jest jednak związane z naruszeniem praw nabytych ani ochroną zaufania w zakresie regulacji określających karalność czynu zabronionego”.

Podtrzymując powyższe ustalenia, Trybunał, na tle rozpatrywanej sprawy, stwierdza, że przedłużenie terminu przedawnienia przestępstw, w stosunku do których wszczęto postępowanie przeciwko osobie, dokonane na podstawie zaskarżonych przepisów ustawy nowelizującej, nie narusza zasady ochrony zaufania obywateli do prawa, zawartej w art. 2 Konstytucji. Taka konstatacja znajduje silne aksjologiczne uzasadnienie, o czym szeroko była mowa wyżej. Oczekiwanie sprawcy, że po upływie określonego, wcześniej ustalonego przez ustawodawcę czasu, nie będzie już ścigany, nie może być traktowane priorytetowo jako przejaw zaufania do państwa i musi ustąpić przed interesem państwa, polegającym na realizacji polityki karnej adekwatnej do zmieniającej się rzeczywistości.

Przedłużenie okresów przedawnienia po upływie ośmiu lat od poprzedniej korekty tych terminów nie może być też uznane za nazbyt częste. Należy nadmienić, że zmiany zasad przedawnienia karalności, które miały miejsce w momencie wejścia w życie kodeksu karnego w 1997 r. nie dotyczyły przedłużenia terminów przedawnienia o dodatkowy okres w sytuacji wszczęcia postępowania przeciwko osobie; wydłużenie okresów przedawnienia na skutek wszczęcia postępowania przeciwko osobie zostało po raz pierwszy dokonane przez zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej. Zarówno pod rządami kodeksu karnego z 1969 roku (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.) jak i w myśl art. 102 k.k. do czasu zmiany dokonanej ustawą nowelizującą, wszczęcie postępowania przeciwko osobie powodowało wydłużenie terminów przedawnienia dla wszystkich typów przestępstw o 5 lat.

4. Kontrola zaskarżonych przepisów z wzorcami normatywnymi art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty podniesione w dołączonym przez sąd do pytania prawnego (jako jego części składowej) „wniosku” obrońcy jednego z oskarżonych, można ująć następująco: nieuzasadnione i arbitralne jest wydłużenie terminów przedawnienia ścigania wyłącznie przestępstw publicznoskargowych; narusza to art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż zaskarżone przepisy różnicują sytuację sprawcy przestępstwa publicznoskargowego względem sytuacji prawnej sprawcy przestępstwa prywatnoskargowego. Dyskryminacja pokrzywdzonych przez przestępstwa prywatnoskargowe wobec pokrzywdzonych przez czyny ścigane w trybie publicznoskargowym jest również, zdaniem pytającego sądu, sprzeczna, w takim kontekście, z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Kwestia zróżnicowania okresów przedawnienia przestępstw, w zależności od trybu ich ścigania, była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52) Trybunał odniósł się do konstytucyjności art. 101 k.k. różnicującego, podobnie jak art. 102 k.k. po nowelizacji dokonanej zaskarżonym przepisem, terminy przedawnienia nie tylko w zależności od wagi czynu (z podziałem na zbrodnię zabójstwa, inne zbrodnie, występki w zależności od maksymalnej sankcji karnej – § 1), ale także w zależności od trybu ścigania (§ 2). W wyroku tym Trybunał stwierdził: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, dzieląc przestępstwa według trybu ścigania (publicznoskargowe i prywatnoskargowe), brał pod uwagę charakter naruszonego dobra, społeczną szkodliwość czynu oraz możliwość dokonania subiektywnej oceny zachowania sprawcy przez pokrzywdzonego, zostawiwszy mu decyzję o reakcji prawnej w przypadku przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Różnicowanie okresów przedawnienia w odniesieniu do przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego i przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego jest konsekwencją przyjętego w kodeksie karnym systemu podziału przestępstw ze względu na tryb ścigania. Należy także zwrócić uwagę na to, że w ramach przestępstw z oskarżenia publicznego, terminy przedawnienia nie są jednolite (art. 101 § 1 k.k.). Różnicowane są w zależności od rodzaju przestępstwa i zagrożenia karą. Ustawodawca zróżnicował zatem terminy przedawnienia w przypadku przestępstw publicznoskargowych. Takie zróżnicowanie jest zasadne. Inne rozumowanie prowadziłoby do trudnego do uzasadnienia ujednoczenia wszystkich terminów przedawnienia w prawie karnym. Skoro zatem w ramach przestępstw publicznoskargowych występują różne terminy przedawnienia, to uprawniona staje się też odrębna regulacja w zakresie terminów przedawnienia w przypadku przestępstw prywatnoskargowych. Ustawodawca ma w tym względzie pewną swobodę. Ma prawo do skracania lub przedłużania okresów przedawnienia w stosunku do określonych przestępstw”. W rezultacie Trybunał uznał, że zróżnicowanie terminów przedawnienia nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza wyrażone wcześniej stanowisko i stwierdza, że dopuszczalne i zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko zróżnicowanie podstawowych terminów przedawnienia (wyrażonych w art. 101 § 1 i § 2 k.k.); dotyczy to również, co do zasady, zróżnicowania okresu, o jaki przedłuża termin przedawnienia poszczególnych rodzajów przestępstw wszczęcie postępowania wobec osoby, w zależności nie tylko od ciężaru przestępstwa (wyrażonego maksymalną sankcją karną za jego popełnienie), ale również od trybu jego ścigania.

Zgodnie z k.k. z oskarżenia prywatnego ścigane są następujące przestępstwa: 1) umyślne i nieumyślne spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwających nie dłużej niż 7 dni (art. 157 § 2 i 3 w związku z § 4 k.k.); 2) pomówienie zwykle i kwalifikowane za pomocą środków masowego komunikowania (art. 212 § 1 i 2 w związku z § 4 k.k.); 3) zniewaga zwykła i kwalifikowana za pomocą środków masowego komunikowania (art. 216 § 1 i 2 w związku z § 5 k.k.); 4) naruszenie nietykalności (art. 217 § 1 w związku z § 3 k.k.). Za przestępstwa te przewidziane są

sankcje, z których żadna nie przekracza dwóch lat pozbawienia wolności (sankcja 2 lat pozbawienia wolności przewidziana jest za przestępstwa określone w art. 157 § 2 i art. 212 § 2 k.k.). Zatem, gdyby nawet wymienione przestępstwa były ścigane z oskarżenia publicznego, mieściłyby się w kategorii czynów określonych w art. 101 § 1 pkt 4 k.k. (czyli pozostałych występków) i w myśl regulacji zawartej w art. 102 k.k. w brzmieniu nadanym zaskarżonym art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, wszczęcie skierowanego przeciwko osobie postępowania przedłużałoby termin przedawnienia o lat 5. W tym zakresie zarzut zróżnicowania sytuacji sprawcy przestępstwa publicznoskargowego względem sprawcy przestępstwa prywatnoskargowego jest na gruncie art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej bezzasadny. Wszczęcie postępowania wobec sprawcy przestępstwa publicznoskargowego zagrożonego sankcją nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności powoduje przedłużenie terminu przedawnienia o lat 5; o tyle samo przedłuża termin przedawnienia wszczęcie postępowania przeciwko sprawcy czynu ściganego w trybie prywatnoskargowym; żaden z czynów ściganych w tym trybie nie jest zagrożony sankcją wyższą niż 2 lata pozbawienia wolności.

Z art. 102 k.k. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, wydłużającego okres przedawnienia karalności przestępstw określonych w art. 101 § 1 pkt 1-3 z 5 do 10 lat od zakończenia okresów przewidzianych w tych przepisach – wynika, że wydłużenie to dotyczy tylko przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Powstałe wskutek tego zróżnicowanie przedawnienia karalności mieści się w ramach swobody ustawodawcy zwykłego, który wydłużył terminy przedawnienia karalności przestępstw określonych w art. 101 § 1 pkt 1-3 k.k., a więc tych, które ścigane są tylko z oskarżenia publicznego; których szkodliwość społeczna, w ocenie ustawodawcy, jest relatywnie większa. Ważny interes publiczny, którego określenie należy do ustawodawcy, stał się przesłanką wydłużenia okresów przedawnienia karalności, gdy w okresach określonych w art. 101 § 1 pkt 1-3 wszczęto postępowanie przeciwko osobie – z dotychczasowych pięciu do dziesięciu lat od upływu okresów przewidzianych w powyższym przepisie.

Należy jednak nadmienić, że to nie tryb ścigania stał się formalnie przesłanką wydłużenia okresów przedawnienia karalności. Przesłanką wydłużenia okresów przedawnienia karalności przestępstw było, przyjęte przez ustawodawcę, zagrożenie wysokością kary pozbawienia wolności. Wydłużenie okresu przedawnienia karalności dotyczy tych przestępstw, które stanowią zbrodnię zabójstwa, a od czasu jego popełnienia upłynęło lat 30; innych zbrodni, gdy od czasu ich popełnienia upłynęło lat 20 oraz występków zagrożonych karą pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata, gdy od czasu ich popełnienia upłynęło 10 lat.

W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Kontrola zaskarżonych przepisów z wzorcami normatywnymi art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z 23 maja 2005 r. (sygn. SK 44/04) Trybunał Konstytucyjny poddał również analizie regulacje określające granice czasowe przedawnienia w kontekście normatywnym art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził: „Kwestionowane przepisy k.k. określające granice czasowe przedawnienia nie stanowią ustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo do sądu polega między innymi na umożliwieniu każdemu sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Skoro zatem Konstytucja nie formułuje ani konieczności istnienia tej instytucji, ani też nie zakazuje jej wprowadzania – decyzja, jak ukształtować instytucję przedawnienia i czy w ogóle wprowadzać ją do systemu

prawnego, należy do ustawodawcy. Art. 101 § 2 i art. 102 pozostają zatem w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Trybunał podtrzymuje linię orzecniczą zawartą w powyższym wyroku, uznając jednocześnie, że ocena zgodności art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga dodatkowej analizy, zarówno z powodu zmienionej (przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej) treści normatywnej art. 102 k.k., jak i ze względu na argumenty pytającego sądu w rozpatrywanej sprawie.

Jak wspomniano – nowość normatywna zaskarżonego brzmienia art. 102 k.k. (w stosunku do poprzedniego) polega na tym, że dla przestępstw przewidzianych w art. 101 § 1 pkt 1-3 k.k. nastąpiło wydłużenie okresu przedawnienia karalności z 5 do 10 lat, od upływu okresu przedawnienia przewidzianego w art. 101 § 1 pkt 1-3, jeżeli w okresie tym wszczęto postępowanie przeciwko osobie.

Nowelizacji tej pytający sąd zarzuca, że w jej wyniku „następuje intensyfikacja opóźnienia w rozstrzygnięciu sprawy karnej, która nie mogła się zakończyć w dotychczas przewidzianych ramach instytucji przedawnienia”. Zarzuca także, że „celem nowelizacji była bezpośrednia i arbitralna ingerencja władzy publicznej w toczący się proces w tzw. aferze FOZZ”. Zdaniem pytającego sądu była to ingerencja „z zamiarem wpływu na jego rozstrzygnięcie”. Materia ustawy nowelizującej oznacza „równocześnie bezpośrednią ingerencję w rozstrzygnięcie każdej sprawy publicznoskargowej”, nie tylko tzw. sprawy FOZZ (Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego).

Lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej ujawnia, że sprawa FOZZ stała się istotnie inspiracją dla nowelizacji ustawy. Ta część uzasadnienia nowelizacji kodeksu karnego winna być, z punktu widzenia istoty procesu prawotwórczego, oceniona bardzo krytycznie. Skoro bowiem przepisy prawne, a w efekcie normy prawne, mają charakter generalny i abstrakcyjny, nie powinny być stanowione dla pojedynczych przypadków. Jednakże zaskarżone przepisy mają charakter normatywny, a uzasadnienie wskazuje, że chodzi o przeciwdziałanie pewnym negatywnym zjawiskom. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej stwierdzono: „Powyższa nowelizacja jest odpowiedzią na niedowład polskiego wymiaru sprawiedliwości. Przedawnienie wielu przestępstw, w tym również tych poważnych o charakterze aferalnym wymaga niezwłocznie pilnej reakcji parlamentu. Przewlekłość procedury karnej z pewnością wynika z wielu przyczyn. Są wśród nich takie, które są spowodowane nieudolnością organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, słabością prawa karnego, jak również wynikają z celowej obstrukcji oskarżonych i ich obrońców zmierzającej do uniknięcia odpowiedzialności karnej” (druk Sejmowy nr 3785/ IV kad.).

Uzasadnienie projektu ustawy jest nieprzekonywające, skoro ustawa nowelizująca ma być „odpowiedzią na niedowład polskiego wymiaru sprawiedliwości”, w tym w szczególności na przewlekłość procesów karnych. Przewlekłość ta wynika z nieudolności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, słabości prawa karnego, jak również z celowej obstrukcji oskarżonych i ich obrońców – głosi uzasadnienie. Uzasadnienie projektu nowelizacji wskazuje więc na niesprawność państwa w ściganiu przestępstw i argumentuje na rzecz wydłużenia okresów przedawnienia karalności, co bynajmniej nie prowadzi do zmniejszenia przewlekłości prowadzonych postępowań. Przeciwnie, stwarza możliwość ich wydłużenia.

Trybunał pragnie jednak podkreślić, że uzasadnienie projektu ustawy wnoszonej do Sejmu nie jest częścią tego aktu normatywnego. Może ono pomocniczo stać się źródłem dyrektyw wykładni funkcjonalnej, ale wyłącznie dyrektyw niesprzecznych z wykładnią językową i wykładnią systemową, to znaczy z tymi rodzajami wykładni, które interpretują treści normatywne przepisów prawnych oraz uwzględniają zasady systemu prawa.

W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie oznacza to, że oceniane przez Trybunał normy zawierające nowość normatywną, w szczególności w stosunku do poprzedniego brzmienia art. 102 k.k., ustalone są w sposób wystarczający na gruncie wykładni językowej zaskarżonych przepisów ustawy nowelizującej, wraz z jej systemowymi odniesieniami. Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej może więc podlegać krytycznej ocenie w kategoriach politycznych (trafności lub nietrafności przyjętych rozwiązań); staje się natomiast, w przypadku rozpatrywanej sprawy, zbędne dla wykładni ustalonej zaskarżonej normy, nie jest przedmiotem kognicji normatywnej Trybunału. Zdaniem Trybunału, cytowane w uzasadnieniu pytania prawnego sądu (formalnie we wniosku obrońcy jednego z oskarżonych) zdanie zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, „byłoby niewątpliwym skandalem obciążającym każdego kto takiej zmiany nie poprze, gdyby na oczach całego kraju doszło do przedawnienia największej afery polskiej demokracji będącej na finale postępowania sądowego” – adresowane formalnie do parlamentarzystów, można odczytywać jako próbę faktycznej ingerencji władzy publicznej w toczący się proces w sprawie FOZZ oraz, być może, w inne toczące się procesy, które bez ustawy nowelizującej nie mogłyby być kontynuowane. Nie można jednak zakładać, przy założeniu obowiązku przestrzegania prawa przez sądy, że zaskarżona nowelizacja wpływa na przebieg procesu sądowego (przestrzeganie prawa procesowego) oraz jego wynik (przestrzeganie prawa procesowego i materialnego).

Z całości pytania prawnego wynika, że intencją pytającego sądu było skonfrontowanie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie tylko art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, ale również art. 2 ustawy, nakazującego stosować nowe zasady przedawnienia do nieprzedawnionych jeszcze czynów popełnionych przed wejściem nowelizacji w życie. Za takim przypuszczeniem (wbrew brzmieniu *petitum* pytania prawnego) przemawia następujący fragment uzasadnienia: „zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie sposób uznać, aby w przypadku wielokrotnego wydłużania terminów przedawnienia poprzez kolejne zmiany stanu prawnego w tym zakresie, można było dochować standardów konstytucyjnych wynikających z tych przepisów (...) następuje intensyfikacja opóźnienia w rozstrzygnięciu sprawy karnej, która nie mogła się zakończyć w dotychczas przewidzianych ramach instytucji przedawnienia”.

Jak podkreślono wyżej, przedawnienie w prawie karnym zrywa związek między przestępstwem a karą, godzi poniekąd w podstawowy cel prowadzenia spraw karnych. Nie można uznać, że przedłużenie terminu przedawnienia, jeżeli nawet w pewnych sprawach może spowodować wydłużenie postępowania, które w braku tej regulacji zostałyby umorzone, musi nieuchronnie prowadzić do wydłużenia postępowania; zależeć to będzie od charakteru sprawy, szczególnych okoliczności, sprawności organizacyjnej sądów. Krytyczna ocena uzasadnienia, wspomniana wyżej, nie powinna prowadzić do pomijania analizy istotnych przesłanek zaskarżonego przepisu. Ustawodawca wydłużył w art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej okres przedawnienia karalności w tych sprawach, gdzie wszczęto już postępowanie przeciwko osobie, a więc w tych sprawach, gdzie związek między przestępstwem a karą jest dalece zidentyfikowany i powinien do końca być ustalony. Wydłużenie okresu przedawnienia karalności w tych sprawach może więc być w szczególności uzasadniane interesem publicznym, potrzebą wykazania skuteczności państwa nawet po dłuższym czasie od popełnienia przestępstwa.

Trybunał pragnie jednak zaznaczyć, że uzasadnienie ustawy nowelizującej ujawnia niebezpieczną tendencję polityki karnej, przejawianej w polityce ustawodawczej, wydłużającej okresy przedawnienia przestępstw, polegającej na próbie zastąpienia niesprawności państwa w sferze wymierzania sprawiedliwości zmianami ustawowymi, dotyczącymi w szczególności okresów przedawnienia przestępstw. Sygnalizując to

zjawisko, zwłaszcza w powiązaniu ze wskazaną w uzasadnieniu ustawy nowelizującej wspomnianą motywacją polityczną, dotyczącą określonych przestępstw, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w państwie demokratycznym, w myśl zasady podziału władzy, zarówno władza wykonawcza, jak i władza ustawodawcza nie mogą zastępować wymiaru sprawiedliwości w realizacji jego funkcji. Nie tylko polityka ustawodawcza, ale przede wszystkim samo funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, decyduje o skutecznym realizowaniu przez niego konstytucyjnych funkcji. Nadmierna częstotliwość zmian ustawodawczych, dotyczących przedawnienia karalności, tym bardziej, jeśli jest inspirowana politycznym koniunkturalizmem, godzą w stabilność porządku prawnego, w ład prawny, również w sferze stosowania prawa, podrywając zaufanie do państwa.

W rozpatrywanej sprawie, respektując zakres swej kognicji, wynikający z zakresu zaskarżenia oraz jego uzasadnienia – Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Nie oznacza to jednak konstytucyjności wszelkich zmian ustawodawczych, dotyczących przedawnienia karalności, także zmian polegających na wydłużeniu okresów przedawnienia.

6. Kontrola konstytucyjna zaskarżonych przepisów z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Pytający sąd podniósł także, że art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej narusza art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gdyż celem ustawodawcy była arbitralna ingerencja w toczący się proces w tzw. aferze FOZZ. O ile jednak ingerencja w tę konkretną sprawę mogłaby być uzasadniona ważnymi względami interesu publicznego, o tyle ingerencja w pozostałe zawisłe sprawy takiego uzasadnienia nie znajduje – uważa sąd. Art. 6 ust. 1 Konwencji stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

Treść zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym wskazuje na to, że sąd stawia zarzut niezgodności z art. 6 ust. 1 Konwencji nie tylko art. 1 pkt 2, ale także art. 2 ustawy nowelizującej tzn. przepisowi, który ma również wpływ na zawisłe już postępowania, nakazując stosować nową regulację do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie. Dlatego Trybunał ocenił zgodność art. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej z art. 6 Konwencji.

W związku z powyższym zarzutem Trybunał zaznacza, że dokonana wyżej analiza i wynikające z niej wnioski, dotyczące zarzutu niezgodności art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się odpowiednio do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Przy tej okazji Trybunał przypomina, że ustalenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzekającego na gruncie Konwencji, dotyczące istoty i skutków przedłużenia przedawnienia dla odpowiedzialności karnej, są dalece zbieżne z linią orzecniczą Trybunału oraz jego ustaleniami na tle rozpatrywanej sprawy.

W orzeczeniu z 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i inni przeciwko Belgii (sygn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 oraz 33210/96) – Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził między innymi: „Przedłużenie okresu przedawnienia wprowadzone przez ustawę z 24 grudnia 1993 r. i jego bezpośrednie zastosowanie przez Sąd Kasacyjny, spowodowały z pewnością wydłużenie okresu, w czasie którego kontynuowane mogło być postępowanie niekorzystne dla skarżących, niweczące zwłaszcza ich oczekiwania. Tego rodzaju sytuacja nie pociąga za sobą jednak naruszenia praw gwarantowanych przez art. 7, ponieważ nie można interpretować tego przepisu jako uniemożliwiającego wydłużenie okresów przedawnienia, z powodu bezpośredniego zastosowania ustawy proceduralnej, skoro zarzucane fakty nigdy się nie przedawniły. Problem ewentualnego naruszenia art. 7 dotyczyłby przepisu, który powodowałby przywrócenie możliwości sankcjonowania faktów, które stały się niekaralne w wyniku przedawnienia, które już się dokonało – nie dotyczy rozpatrywanego przypadku (...)”.

Trybunał Konstytucyjny przypomina też ustalenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące rozumienia zwrotu: „rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie” przez niezależny i bezstronny sąd.

Europejski Trybunał, w przywołanej wyżej sprawie, potwierdził dokonane wcześniej w tym zakresie ustalenia, między innymi w sprawie Pélissier i Sassi przeciwko Francji (orzeczenie z 25 marca 1999 r., skarga nr 25444/94). W orzeczeniu tym Europejski Trybunał, powołując się na swoje orzecznictwo, podkreślił, że „rozsądny termin trwania procedury” wynika w szczególności ze stopnia zawilości sprawy, zachowania oskarżonych oraz z postępowania kompetentnych władz. Zachowanie to nie może cechować się nieusprawiedliwionym opóźnieniem, wynikającym zwłaszcza z nieusprawiedliwionego braku aktywności kompetentnych władz.

Na tle rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy dostrzec można trafność wskazanych wyżej kryteriów wpływających na rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie. W rozpoznawanej przez sąd sprawie, w związku z którą sąd postawił Trybunałowi pytanie prawne, dostrzec można wyraźnie niczym nieusprawiedliwione opóźnienia kompetentnych władz, skoro (co ujawniono w pełni na rozprawie) akt oskarżenia w rozpoznawanej sprawie został wniesiony 30 grudnia 1999 r., a sąd pytający przejął sprawę do rozpoznania 26 lutego 2004 r. Opóźnienie w rozstrzygnięciu tej sprawy przez sąd wynika z oczywistych zaniedbań odpowiednich organów władzy, a niefortunne uzasadnienie ustawy oraz przedłużenie przedawnienia wynikającego z ustawy – nie są w stanie zaniedbań tych usunąć. Trybunał o tych zaniedbaniach nadmienia, ale nie są one przedmiotem jego kognicji. Powinny stanowić przedmiot głębokiej refleksji na gruncie polityki ustawodawczej, ale przede wszystkim w związku z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Jego sprawne funkcjonowanie zależy od wielu czynników, których sama polityka ustawodawcza nie jest w stanie zastąpić.

Na koniec Trybunał pragnie powrócić jeszcze do postawionego przez sąd pytający, omówionego wyżej w kontekście normatywnym art. 45 ust. 1 Konstytucji, zarzutu ingerencji ustawodawcy w toczące się procesy, spowodowanej zaskarżonymi przepisami ustawy i naruszenie przez to art. 6 ust. 1 Konwencji. W odróżnieniu od przywołanego przez pytający sąd wyroku w sprawie Zieliński i Pradal oraz Gonzalez i inni przeciwko Francji (wyrok z 28 października 1999 r., sygn. 24846/94), ingerencja ustawodawcy w rozpatrywanej sprawie nie polegała na wywieraniu wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie (skazanie czy uniewinnienie, wymiar kary, zastosowanie środków karnych), ale na tym, aby merytoryczne rozstrzygnięcie sądowe w ogóle mogło zapaść. Nie można więc mówić, że ingerencja ustawodawcy miała wpływ na sądowe rozstrzygnięcie. Miała natomiast wpływ na to, aby zachowane zostało prawo oskarżonego do gwarantowanego przez art. 6 Konwencji sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy,

skoro umorzenie postępowania ze względu na przedawnienie karalności danego czynu nie może być uznane za „rozpatrzenie sprawy” w znaczeniu art. 6 ust. 1 Konwencji, a także art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.