

RCL DPiO 5604-11/11

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 16 MARCA 2011 R., SYGN. AKT K 35/08

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. Sentencja orzeczenia została ogłoszona dnia 28 marca 2011 r., w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 64, poz. 342.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

1. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36) oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
2. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Wymienione w sentencji wyroku dekrety utraciły moc obowiązującą z dniem ich formalnej derogacji, tj. 25 października 2002 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż od dnia zniesienia stanu wojennego, czyli od dnia 22 lipca 1983 r. dekrety nie były stosowane, ale były integralną częścią systemu prawnego.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Dekret o stanie wojennym zawierał przepisy materialnoprawne ustanawiające ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przepisy te przewidywały bardzo daleko idącą ingerencję w sferę tych praw. Przejawem tej ingerencji był art. 4 ust. 1, który zawieszał lub ograniczał podstawowe prawa obywateli określone w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których Polska Rzeczpospolita Ludowa była stroną. W szczególności zostały zniesione lub ograniczone: nietykalność osobista (art. 87 ust. 1 Konstytucji PRL), nienaruszalność mieszkań i tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji PRL), prawo zrzeszania się (art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL), wolność słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 83 ust. 1 Konstytucji PRL).

Dekret o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego zawierał nie tylko przepisy proceduralne, ale również przepisy materialnoprawne, zaostrzające kary wymierzane w tych postępowaniach. Akt ten wprowadzał zaostrzenie sankcji karnych w wypadku około 150 przestępstw.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wiążąc go z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.

W ramach pierwszego z powołanych wzorców ochrony Trybunał dokonał egzegezy zasady legalizmu, nadmieniając na wstępie, iż zasada ta wyrażona była również w art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL.

Zgodnie z zasadą legalizmu organy władzy publicznej są tworzone w drodze prawnej i działają na podstawie i w granicach prawa, które określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Prowadzi to do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, opartych na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Obowiązek pozostawania w granicach wyznaczonych przez prawo dotyczy wszelkich form aktywności organów władzy publicznej: tworzenia prawa (we wszystkich jego formach), stosowania prawa (w szczególności przez organy wykonawcze i organy władzy sądowniczej) oraz egzekwowania prawa.

Zasada legalizmu odniesiona została do treści art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL, zgodnie z którym Rada Państwa upoważniona była do wydawania dekretów z mocą ustawy wyłącznie

w okresach między sesjami Sejmu. Zważywszy, iż dekrety zostały wydane w czasie trwania trzeciej sesji Sejmu VIII kadencji, takie działanie prawotwórcze Rady należy uznać za nielegalne, bo pozbawione podstawy prawnej, czyli naruszające nie tylko szczegółowe przepisy konstytucyjne dotyczące procesu prawotwórczego, ale też zasady dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej.

Mając na względzie przyjęte ustalenia Trybunał stwierdził, iż w zestawieniu z naruszeniem obowiązującego wówczas art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL, naruszona została zasada legalizmu.

Kolejnym wzorcem kontroli zakwestionowanych aktów był art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przepis ten zawiera zakaz działania prawa wstecz oraz zakaz zastosowania kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Dokonana przez Trybunał wykładnia tego przepisu doprowadziła do wniosku, iż zasady zawarte w wymienionym przepisie Paktu mają charakter bezwzględny i nie dopuszczają żadnych wyjątków. W szczególności Pakt nie dopuszcza zawieszenia stosowania postanowień art. 15 w stanach zagrożenia państwa.

Należy zaznaczyć, iż dekrety uchwalone zostały w dniu 12 grudnia 1981 r. i zgodnie z przepisami walidacyjnymi wchodziły w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia oraz od dnia wprowadzenia stanu wojennego (*por.* odpowiednio art. 61 i art. 25 dekretów). Natomiast ich faktyczne ogłoszenie nastąpiło w dniu 18 grudnia 1981 r. Zatem w okresie od 13 grudnia 1981 r. do dnia ogłoszenia, tj. w dniu 18 grudnia 1981 r., badane dekrety nie mogły być częścią polskiego systemu prawnego, ponieważ jako akty nieogłoszone nie obowiązywały. Obywatele mogli więc zasadnie oczekiwać, że w odniesieniu do czynów popełnionych w tym okresie stosowane będą dotychczasowe ustawy karne. Od momentu ogłoszenia dekretów nabrały one mocy wstecznej.

Jak wspomniano wyżej, dekret o stanie wojennym penalizował czyny, które nie były karalne na gruncie wcześniejszych przepisów, zaostbrał odpowiedzialność karną za inne czyny i kwalifikował jako przestępstwa niektóre czyny, które na gruncie dotychczasowych przepisów były wykroczeniami. Dekret o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego przewidywał m.in. dla wymienionych w nim przestępstw sankcje karne surowsze od przewidzianych w dotychczasowych przepisach.

Ze względu na moc wsteczną obydwu dekretów, za popełnienie czynów w nich wskazanych ich sprawcy w okresie od 13 do 17 grudnia 1981 r. ponosili odpowiedzialność karną, choć czyny te nie były zakazane w chwili ich popełnienia, lub ponosili

odpowiedzialność karną na zasadach określonych w dekretach, a więc na zasadach surowszych niż obowiązujące w chwili popełnienia tych czynów.

Tym samym dekrety te naruszały zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zakaz zastosowania kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa, które to wartości gwarantowane są w art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przedmiotem kontroli Trybunału była ocena dochowania przez kwestionowane akty konstytucyjnych gwarancji proceduralnych i kompetencyjnych do wydania aktu. Stwierdzenie wadliwości aktów normatywnych ze względu na brak podstaw kompetencyjnych i naruszenie procedury ich wydania pociąga za sobą ich niekonstytucyjność w całości, bez potrzeby badania poszczególnych przepisów, w ramach materialnej kontroli konstytucyjności treści regulacji. Oznacza to, iż żaden z przepisów zakwestionowanych dekretów nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia wobec żadnego podmiotu będącego jego adresatem, ze skutkiem od dnia wejścia w życie ocenionej negatywnie regulacji.

Pomimo braku formalnego obowiązywania dekretów w momencie wyrokowania, z uwagi na stwierdzoną konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw, wyrok Trybunału stanowi jednak podstawę do wzruszalności orzeczeń, wydanych w oparciu o jakikolwiek przepis uznanych za niekonstytucyjne dekretów. Mając na względzie stwierdzenie nielegalności wszystkich przepisów zakwestionowanych dekretów, orzeczenia wydane na ich podstawie, w okresie ich obowiązywania, należy traktować jako wydane bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, tryb i zasady weryfikacji prawomocnych orzeczeń zapadłych na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP lub umową międzynarodową, określone są w przepisach właściwych dla danego postępowania. Wzruszalność orzeczeń karnych zapadłych w oparciu o przepisy zakwestionowanych dekretów umożliwia treść art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego lub stosowanego odpowiednio art. 113 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W ocenie Trybunału rozważając dopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach karnych, organy stosujące prawo, winny w każdym wypadku ustalić, na czym polegało naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych w danym postępowaniu (mając na względzie obowiązujący wówczas standard konstytucyjny) oraz czy faktycznie wznowienie takie będzie stanowiło adekwatny i niezbędny w danym wypadku środek sanujący owo

naruszenie, a ponadto określić odpowiedni do tego zakres i charakter wznowienia, ograniczając je w szczególności do tych elementów postępowania lub orzeczeń w nim wydanych, które nie spełniały wspomnianego standardu konstytucyjnego.

Jednocześnie zaznaczyć należy, iż w okresie od dnia zniesienia stanu wojennego do dnia formalnej derogacji zakwestionowanych dekretów nie dochodziło do naruszeń praw i wolności adresatów dekretów, gdyż po zniesieniu stanu wojennego sądy nie orzekały na ich podstawie.

W obowiązującym systemie prawnym funkcjonują ustawy na podstawie których jednostka może dochodzić niektórych naruszonych praw, stanowiących konsekwencję stosowania przepisów dekretów. Regulacje te zawarte zostały głównie w:

- ustawie z dnia 7 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy (Dz. U. Nr 64, poz. 391),
- ustawie z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741, z późn. zm.).

Rozwiązania wzmiankowane powyżej nie obejmują jednak swoim zakresem wszystkich przypadków naruszeń wolności i praw człowieka. Dopiero przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego otwiera drogę sądową dla dochodzenia wolności lub praw naruszonych na mocy zakwestionowanych dekretów, osobom, które nie miały takiej możliwości na gruncie obowiązujących dotychczas regulacji.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł jednoznacznych wskazówek dla pracodawcy zmierzających do jego wykonania. Niejako na marginesie zauważono, iż obowiązujące obecnie rozwiązania, których celem jest łagodzenie skutków wcześniejszych regulacji, mają charakter selektywny i nie obejmują niektórych rodzajów naruszeń wolności i praw człowieka. Poza zakresem działania wskazanych przez Trybunał regulacji pozostają

natomiast niektóre inne formy represji politycznych, a także niejednokrotnie wypadki naruszeń wolności i praw konstytucyjnych niemające charakteru represji za działalność polityczną, ale polegające na nielegitymowanej konstytucyjnie ingerencji w sferę najważniejszych wolności i praw ogółu obywateli. Dotyczy to w szczególności ingerencji prawnokarnej, która dotykała nie tylko osoby prowadzące działalność polityczną, ale również osoby niezaangażowane politycznie, które z różnych przyczyn naruszały przepisy prawnokarne obowiązujące w stanie wojennym.

Przywołanie powyższego faktu nie stanowi jednakże wytycznych w celu wykonania przedmiotowego wyroku. Jak zauważył Trybunał, wielu spośród tych praw i wolności naruszonych przez przedmiotowe dekrety nie da się przywrócić, a ich naruszeń wynagrodzić. Jednakże w perspektywie długofalowej, działania ustawodawcy zmierzające do łagodzenia skutków, które wywołało stosowanie prawodawstwa stanu wojennego, powinny być kontynuowane.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

Brak jest potrzeby wykonania wyroku Trybunału, gdyż skutkiem ogłoszenia sentencji wyroku jest dopuszczalność wznowienia postępowań, w których podstawą rozstrzygnięć były przepisy zakwestionowanych dekretów.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

sporządził:
Tomasz Golik
tel.: 694 62 01

Ohymien:
29.12.'11. *A. Golik*