



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 lutego 2019 r.

Pozycja 6

WYROK

z dnia 17 stycznia 2019 r.

Sygn. akt K 1/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski
Michał Warciński
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 stycznia 2019 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369):

- a) w zakresie dodanego do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575, ze zm.) art. 55a, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) w zakresie dodanych do powołanej wyżej ustawy z 18 grudnia 1998 r. art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, oraz art. 2a, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz „i Małopolski Wschodniej”, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2018 r. poz. 2032 i 2529), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 26

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 stycznia 2019 r. w Dz. U. poz. 131.

stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369), w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 2a ustawy z 18 grudnia 1998 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z 26 stycznia 2018 r. powołanej w punkcie 1:

a) w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „przez ukraińskich nacjonalistów” w zdaniu pierwszym,

b) w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „i Małopolski Wschodniej” w zdaniu drugim

– jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 14 lutego 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369):

a) w zakresie dodanego do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: ustawa o IPN) art. 55a, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie dodanych do ustawy o IPN art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, oraz art. 2a, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz „i Małopolski Wschodniej”, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca podkreślił, że nie kwestionuje zasadności wprowadzenia do ustawy o IPN regulacji prawnokarnych za przypisywanie Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie Holokaustu. Wątpliwości Prezydenta Rzeczypospolitej budzą jednak regulacje zawarte w art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie ustawy

o IPN (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”), art. 2a ustawy o IPN (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz wyrazy „i Małopolski Wschodniej”), a także art. 55a ustawy o IPN.

1.2. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 55a ust. 1 ustawy o IPN, Prezydent Rzeczypospolitej wyjaśnił, że przepis ten penalizuje czyny polegające na publicznym i wbrew faktom przypisywaniu Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie prawa międzynarodowego oraz za zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub czyny polegające na rażącym pomniejszaniu odpowiedzialności rzeczywistych sprawców tych zbrodni w inny sposób. Wątpliwości Wnioskodawcy budzi posłużenie się przez ustawodawcę w opisie znamion czynu zabronionego pojęciem określającym formę działania sprawcy jakim jest „przypisanie” odpowiedzialności. Zdaniem Wnioskodawcy, jest to pojęcie ocenne, implikujące każdorazowo określone trudności interpretacyjne. Prezydent Rzeczypospolitej zwrócił uwagę, że nie występuje ono w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: kodeks karny lub k.k.) – „[j]est ono raczej elementem języka prawniczego, aniżeli języka prawnego. Posługuje się nim doktryna, rozumiejąc przez «przypisanie» ustalenie odpowiedzialności danego podmiotu za określony czyn zabroniony. Wiążą się z tym dodatkowe wątpliwości co do możliwych interpretacji. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, w których dana wypowiedź będzie zawierała w różnym stopniu elementy faktyczne i ocenne” (uzasadnienie wniosku, s. 7). W przypadku materii objętej zakresem art. 55a ustawy o IPN – w ocenie Wnioskodawcy – „swoboda przedstawiania przez uczestników i świadków wypowiedzi lub innych form przekazu o popełnionych zbrodniach może być ograniczona przez wątpliwości co do tego, czy wypowiedź lub inna forma przekazu wypełnia znamiona typu czynu zabronionego ustawą” (uzasadnienie wniosku, s. 8).

Prezydent Rzeczypospolitej zwrócił ponadto uwagę, że penalizowane w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN zachowania „obejmują również rażące pomniejszanie, w inny sposób, odpowiedzialności rzeczywistych sprawców zbrodni. Zakwestionowany przepis karny w tej części łączy następujące kolejno sformułowania ocenne, o charakterze ogólnym, które definiują znamiona czynu karalnego. Taka konstrukcja przepisu może powodować trudności we właściwym zdekodowaniu tej normy, odpowiadającym celowi założonemu przez ustawodawcę. Pojęcie «rażąco» występuje zwykle w otoczeniu prawnym lub w połączeniu z określeniami i terminami wyraźnie zdefiniowanymi, wskazującymi wprost, jak odczytywać w danym kontekście to określenie (np. art. 25, art. 68 i art. 75 k.k.)” (uzasadnienie wniosku, s. 11).

Wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji budzi także, w ocenie Wnioskodawcy, sankcja karna określona w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN. Zdaniem Prezydenta, kara do 3 lat pozbawienia wolności za przestępstwo określone w powołanym przepisie, jest nieproporcjonalnie wysoka.

1.3. Formułując zarzuty wobec art. 55a ust. 2 ustawy o IPN, Wnioskodawca zwrócił uwagę, że rozszerzenie zakresu penalizacji o czyny popełnione nieumyślnie nasuwa trudności w ustaleniu w tym zakresie strony podmiotowej czynu określonego w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN – „w przypadku nieumyślności trzeba bowiem ustalić, że sprawca naruszył reguły ostrożności, a więc wypowiadał się w przestrzeni publicznej bez zachowania standardu rzetelności, wymagającego uprzedniego zweryfikowania treści wypowiedzi. Ponadto, konieczne będzie także ustalenie, że wypowiadając się sprawca przewidywał albo przynajmniej mógł przewidzieć, że w ten sposób publicznie i wbrew faktom przypisuje Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie określone w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojkowego (...) podpisanego w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r., lub za inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub w inny sposób rażąco

pomniejsza odpowiedzialność rzeczywistych sprawców tych zbrodni” (uzasadnienie wniosku s. 10-11).

1.4. Za wątpliwy z punktu widzenia zasady *nullum crimen sine lege* Prezydent Rzeczypospolitej uznał także kontratyp zawarty w art. 55a ust. 3 ustawy o IPN. Wskazane w tym przepisie okoliczności wyłączające bezprawność zachowań opisanych w art. 55a ust. 1 i 2 ustawy o IPN, tj. działalność naukowa i artystyczna, są, w ocenie Wnioskodawcy, nieostre i pozostawiają „wiele wątpliwości dotyczących możliwości zaliczenia danej działalności do działalności artystycznej lub naukowej” (uzasadnienie wniosku, s. 8).

1.5. Wnioskodawca sformułował wobec art. 55a ustawy o IPN także zarzut niezgodności z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego zdaniem kwestionowana regulacja ze względu na niejasności co do zakresu czynu zabronionego oraz świadomość grożącej sankcji karnej może bowiem wywołać skutek w postaci powstrzymywania się od publicznych wypowiedzi lub innych form publicznego przekazu dotyczących popełnionych w okresie II wojny światowej zbrodni (tzw. efekt mrożący).

1.6. Uzasadniając zarzuty sformułowane wobec art. 2a ustawy o IPN, Prezydent Rzeczypospolitej wskazał, że zawarta w tym przepisie definicja zbrodni ukraińskich nacjonalistów narusza standard konstytucyjny dotyczący określoności przepisów prawa karnego. Termin „ukraińscy nacjonałiści” nie funkcjonuje w systemie prawnym, a zaniechanie precyzyjnego zdefiniowania tego pojęcia może prowadzić do swobody w interpretacji typu czynu zabronionego z art. 55 ustawy o IPN, znacznie wykraczającej poza ramy dopuszczalne przez wymóg określoności normy karnoprawnej. Pojęciem „ukraińscy nacjonałiści” ustawodawca posłużył się także w art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzeciej ustawy o IPN, wobec którego Wnioskodawca sformułował tożsame zarzuty.

Prezydent Rzeczypospolitej podniósł także, że ustawodawca w zakwestionowanym art. 2a ustawy o IPN, definiującym pojęcie zbrodni ukraińskich nacjonalistów, posłużył się ponadto pojęciem „Małopolska Wschodnia”. W ocenie Wnioskodawcy pojęcie to, wobec braku definicji legalnej, nie zostało dookreślone w sposób spełniający standardy wynikające z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że pojęcie to występowało wprawdzie w rozporządzeniu Ministra Aprowizacji i Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 21 lipca 1920 r. w przedmiocie obrotu zbożem siewnym w roku gosp. 1920/21 (Dz. U. Nr 66, poz. 444), niemniej trudno byłoby na takiej podstawie dekodować treść normy karnej przyjętej przez ustawodawcę 26 stycznia 2018 r.

2. Pismem z 14 marca 2018 r. (znak: IV.564.9.2018.MM) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik lub RPO) zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu oraz wniosł o orzeczenie, że:

1) art. 55a ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzeciej ustawy o IPN, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, oraz art. 2a ustawy o IPN, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz wyrazy „i Małopolski Wschodniej”, są niezgodne z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. W piśmie z 5 kwietnia 2018 r. Rzecznik przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska.

2.2. W pierwszej kolejności RPO odniósł się do zarzutu niezgodności art. 55a ustawy o IPN z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jego ocenie, zakwestionowana regulacja, z uwagi na to, że penalizuje publiczne i wbrew faktom przypisywanie Narodowi lub Państwu Polskiemu odpowiedzialności lub współodpowiedzialności za zbrodnie nazistowskie, będzie miała w praktyce szczególne znaczenie dla możliwości realizacji wolności słowa w jej publicznym wymiarze – jako wolności o charakterze politycznym, ze szczególnym uwzględnieniem prezentacji poglądów za pośrednictwem mediów i Internetu. Przewidziany w art. 55a ust. 3 ustawy o IPN kontratyp nie obejmuje, obok działalności artystycznej i naukowej, działalności dziennikarskiej, prowadzonej zarówno za pośrednictwem profesjonalnych środków przekazu, jak i działalności tzw. dziennikarstwa społecznego, prowadzonego w szczególności za pośrednictwem Internetu.

Rzecznik nie kwestionuje tego, że wolność wypowiedzi może podlegać ograniczeniom, jednak po łącznym spełnieniu trzech warunków – legalności, celowości i konieczności. W ocenie Rzecznika, art. 55a ustawy o IPN nie spełnia kryterium konieczności. Wprawdzie ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej i Narodu Polskiego niewątpliwie mieści się w przesłance bezpieczeństwa i porządku publicznego (która uzasadniałaby ograniczenie swobody wypowiedzi zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji), jednak sama obecność krytycznych czy nawet niezgodnych z prawdą historyczną wypowiedzi dotyczących Narodu i Państwa Polskiego nie musi prowadzić bezpośrednio do osłabienia demokratycznego rozwoju państwa bądź zagrożenia dla skuteczności działań instytucji publicznych. Wypowiedzi, których przedmiotem są Naród Polski i Państwo Polskie stanowią bowiem w państwie demokratycznym centralny element debaty publicznej. Odnosząc się zaś do ochrony praw i wolności innych osób jako konstytucyjnej podstawy ograniczania swobody wypowiedzi, Rzecznik przyznał, że art. 55a ustawy o IPN może być wiązany z ochroną praw i wolności innych osób. Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wyraził jednak przekonanie, że Trybunał ten „nie uznałby ingerencji w wolność słowa dokonywanej przez art. 55a ustawy o IPN za służącą ochronie Narodu Polskiego lub Państwa Polskiego jako «innej osoby»” (uzasadnienie stanowiska, s. 11). Podobnie RPO przypuszcza, że ETPC nie uznałby, iż przepis ten służy ochronie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. W swoim orzecznictwie łączy bowiem zagrożenia dla tych wartości z wezwaniem do przemocy obecnym w wypowiedzi. Znamiona czynu zabronionego określone w art. 55a ustawy o IPN nie odnoszą się jednak do wzywania do przemocy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości budzi także przydatność art. 55a ustawy o IPN do realizacji zamierzonych przez ustawodawcę celów w postaci ochrony dobrego imienia Narodu i Państwa Polskiego. Istota tego przepisu sprowadza się bowiem do objęcia odpowiedzialnością karną również wypowiedzi, których celem nie było wyrażenie pogardy, ośmieszenie czy uwłaczanie Narodowi lub Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik wyraził także wątpliwość, czy praktyka stosowania kwestionowanej regulacji doprowadzi do zamierzonego przez ustawodawcę skutku w postaci ograniczenia obecności w obiegu publicznym takich określeń jak „polskie obozy śmierci”. Podobny wniosek sformułował wobec intencji ustawodawcy objęcia sankcją karną przede wszystkim czynów dokonanych poza granicami Polski. Zdaniem Rzecznika rozszerzenie w art. 55b ustawy o IPN zasady ochronnej nieograniczonej nie będzie pomocne w ściganiu i skazaniu cudzoziemca ze względu na konieczność dokonania oceny świadomości bezprawności czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z art. 30 k.k. nie popełnia przestępstwa, kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności. W tym świetle – zdaniem RPO – art. 55a ustawy o IPN „jest przepisem przede wszystkim o charakterze symbolicznym i stanowi wyraz polskiej polityki historycznej w stosunkach międzynarodowych” (uzasadnienie stanowiska, s. 14 i 15).

Rzecznik wyraził także przekonanie, że wprowadzenie do systemu prawa art. 55a ustawy o IPN nie było konieczne ze względu na obowiązujący art. 133 k.k., który penalizuje

wypowiedzi intencjonalnie zmierzające do naruszenia dobrego imienia Narodu i Państwa Polskiego oraz art. 55 ustawy o IPN, który penalizuje również w wielu innych państwach tzw. kłamstwo oświęcimskie. Rzecznik zwrócił również uwagę, że realizacja celu w postaci ochrony praw innych osób, w tym m.in. ofiar II wojny światowej, jest obecnie możliwa i skutecznie realizowana na drodze cywilnoprawnej.

Zdaniem RPO art. 55a ustawy o IPN nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricto*. Naród i Państwo Polskie działają bowiem przez swoje organy i mają szerokie możliwości budowania spójnej polityki historycznej i prezentowania odpowiedzi na wszelkie wypowiedzi godzące w ich dobre imię. Ustawodawca sięgnął tymczasem po środki najsilniej ingerujące w prawa jednostki – po środki prawnokarne.

2.3. Analizując zarzut niezgodności art. 55a ustawy o IPN z art. 2 i art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik zwrócił uwagę na liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści tego przepisu.

Zdaniem RPO nie spełnia wymogu określoności przepisu prawnokarne odesłanie w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN do art. VI Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, stanowiącego załącznik do Porozumienia międzynarodowego w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisanego w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367; dalej: Karta MTW). Zastosowanie odesłania w przepisie prawnokarnym, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest dopuszczalne, o ile umożliwi precyzyjne zdefiniowanie znamienia czynu zabronionego. Odesłanie zawarte w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN nie spełnia, w ocenie Rzecznika, tego warunku, gdyż art. VI Karty MTW zawiera bardzo szeroki katalog przestępstw obejmujący zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości. Odnosi się więc nie tylko do zbrodni Holocaustu, lecz innych zbrodni, o których wiedza może nie być powszechna. Zdaniem Rzecznika z tego względu art. 55a ustawy o IPN będzie miał zastosowanie nie tylko do wypowiedzi, „których kłamliwość jest oczywista”, lecz także do wypowiedzi, „co do których to sąd będzie musiał stwierdzić, czy są one sprzeczne z faktami”, a nie jest zasadne – z punktu widzenia konstytucyjnej swobody wypowiedzi – „aby to sądy rozstrzygały toczące się w debacie publicznej spory dotyczące historii” (uzasadnienie stanowiska, s. 24).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich „[t]rudności w wyznaczeniu maksymalnego kręgu zachowań, których popełnienie może być zagrożone karą wynikają ponadto ze sposobu określenia kontratypu wskazanego w art. 55a ust. 3 ustawy o IPN” (uzasadnienie stanowiska, s. 24). Rzecznik wskazał na trudności interpretacyjne wiążące się z pojęciami „twórczości artystycznej” oraz „działalności naukowej”. W szczególności budzi wątpliwości zasadność wyłączenia bezprawności czynu w przypadku działalności naukowej, z którą łączone są standardy profesjonalnej rzetelności, w sytuacji, gdy wypowiedź osoby niezobowiązanej do zawodowej rzetelności będzie skutkowałą pociągnięciem do odpowiedzialności karnej. Ponadto z treści przepisu nie wynika, czy kontratypem zostanie objęta działalność osób amatorsko prowadzących badania naukowe bądź też prowadzących takie badania w innej niż uprawiana zawodowo dziedzinie naukowej.

2.4. Zdaniem Rzecznika przewidziana w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN sankcja w postaci kary pozbawienia wolności do lat 3 narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadnienie powyższego stanowiska RPO upatruje w orzecznictwie ETPC, zgodnie z którym sankcje karne dla ochrony reputacji (dobrego imienia) danej osoby dają się pogodzić z wolnością wypowiedzi jedynie w sytuacjach wyjątkowych – w najcięższych sprawach dotyczących wypowiedzi nawołujących czy podżegających do przemocy.

2.5. Odnosząc się do zarzutów dotyczących sformułowań „ukraińscy nacjonaści” i „Małopolska Wschodnia”, zawartych w art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzeciej oraz art. 2a ustawy o IPN, Rzecznika podzielił zastrzeżenia Prezydenta Rzeczypospolitej co do ich zgodności z zasadą określoności przepisów prawnych. W ocenie RPO nie jest możliwe jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „ukraińskiego nacjonalisty” oraz dokładne określenie, na gruncie kwestionowanych przepisów, granic geograficznych Małopolski Wschodniej.

3. W piśmie z 16 marca 2018 r. (znak: BAS-WAKU-363/18), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o orzeczenie, że:

1) art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzeciej ustawy o IPN, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 2a ustawy o IPN, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów” oraz wyrazy „Małopolski Wschodniej”, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 55a ustawy o IPN jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3, a także z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu szeroko omówił przepisy Konstytucji wskazane we wniosku jako wzorce kontroli. Wskazał też, że art. 2 Konstytucji (z którego Wnioskodawca wywodzi zasadę określoności czynu zabronionego jako szczególną postać zasady określoności przepisów prawa) powinien być jedynie wzorcem związkowym w stosunku do art. 42 ust. 1 Konstytucji, który – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – ma „programowy charakter” dla prawa karnego.

3.2. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec art. 55a ust. 1 ustawy o IPN, Marszałek Sejmu rozpoczął od zarzutu nieprecyzyjnego wskazania znamion czynu zabronionego z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „przypisania”, użytym w kontekście odpowiedzialności Narodu Polskiego lub Państwa Polskiego. W ocenie Marszałka pojęcie to należy wyjaśniać w kontekście, w jakim zostało użyte w ustawie o IPN. Zastosowany w art. 55a ustawy o IPN zwrot „przypisuje Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność” oznacza, że czynność sprawcza opisywanego przestępstwa zawiera się w obciążaniu odpowiedzialnością za zbrodnie wymienione w art. 55a ustawy o IPN (zbrodnie nazistowskie popełnione przez Trzecią Rzeszę Niemiecką, określone w art. VI Karty MTW lub inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne) Państwa Polskiego lub całego Narodu Polskiego, bądź też na wskazywaniu ich jako sprawców lub organizatorów wymienionych zbrodni. Dobro chronione art. 55a ustawy o IPN zostało określone w tytule rozdziału 6c tej ustawy: „Ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego”. Jest nim zatem godność narodowa i państwowa. Marszałek Sejmu, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy przedstawicieli doktryny, zaprezentował szeroką analizę pojęć „naród” oraz „Państwo Polskie”:

– „Naród Polski jest to zatem nie tylko prosta suma pojedynczych obywateli, ale podmiot zbiorowy, całość połączona wspólną tożsamością, kulturą, historią, poczuciem przynależności do Narodu Polskiego, nie ograniczona do osób posiadających polskie obywatelstwo, co pozwala zaliczać do Narodu Polskiego również osoby żyjące poza granicami Rzeczypospolitej, a więc osoby nie mające polskiego obywatelstwa, ale mające poza polskim pochodzeniem duchowe i kulturowe więzy z Ojczyzną” (uzasadnienie stanowiska, s. 21);

– pojęcie Państwa Polskiego nie powinno być zaś ograniczane do jego poszczególnych instytucji organizacyjnych, lecz rozumiane jako całość – polityczny organizm składający się

z terytorium, ludności i suwerennej władzy, występujący w sferze stosunków prawnomiędzynarodowych.

Konstatując, Marszałek Sejmu uznał, że dobrem chronionym w art. 55a ustawy o IPN jest ochrona dobrego imienia Narodu Polskiego, rozumianego jako określona zbiorowość stanowiąca całość oraz Państwo Polskie, również pojmowane jako zorganizowana całość. Odpowiedzialność karna będzie zatem dotyczyła obciążania „Narodu Polskiego” lub „Państwa Polskiego”, a nie konkretnych Polaków, którzy dopuścili się zbrodni określonych w art. 55a ustawy o IPN czy nawet Polaków działających w grupie lub zorganizowanej grupie. Nie stanowią oni bowiem Narodu Polskiego.

Odnosnie do pojęcia „przypisywanie działania” Marszałek Sejmu wskazał, że czynność ta odnosi się do działań podejmowanych „publicznie” oraz „wbrew faktom”. Przypisywanie określonych zbrodni musi odbywać się publicznie, to jest „w sposób jawny, nie prywatny, gdy może być dostrzeżone przez bliżej nieokreśloną liczbę osób lub gdy następuje w miejscu dostępnym dla bliżej nieokreślonej liczby osób, nawet jeżeli w chwili zachowania sprawcy nikt poza nim samym tam się nie znajdował” (uzasadnienie stanowiska, s. 22-23) oraz wbrew faktom, tzn. niezgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy, pewnym, stwierdzonym i bezspornym.

Odnosnie zaś do sformułowania „rażąco pomniejsza” odpowiedzialność rzeczywistych sprawców zbrodni, o których mowa w art. 55a ustawy o IPN, Marszałek Sejmu podniósł, że jest to wprawdzie zwrot niedookreślony i ocenny, jednak na tyle ugruntowany w języku prawnym, w tym także pojawiający się polskim prawie karnym czy w aktach prawa międzynarodowego wiążących Polskę, że nie ma wątpliwości co do określenia jego treści.

Konkludując, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarówno dobro chronione, jak i czynność sprawcza określone zostały w sposób pozwalający na rekonstrukcję treści normy prawnej ujętej w art. 55a ustawy o IPN oraz przeprowadzenie poprawnego procesu jej stosowania, w wyniku czego kwestionowany przepis jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa.

Zarówno rodzaj kary, jak i dolny oraz górny próg sankcji w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN jest – zdaniem Marszałka Sejmu – wyznaczony charakterem dobra chronionego (godność Narodu Polskiego i Rzeczypospolitej Polskiej) oraz rozmiarem szkodliwości czynów zabronionych i należy ocenić je pozytywnie z punktu widzenia konieczności w państwie demokratycznym. Jest to rozwiązanie nawiązujące do zakresu kar przewidzianych za przestępstwa o podobnym charakterze, unormowanych w obowiązującym art. 55 ustawy o IPN (tzw. kłamstwo oświęcimskie) i art. 133 k.k. (znieważanie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej), które nie były do tej pory kwestionowane. Nie odbiega także od międzynarodowych standardów penalizacji tego typu zachowań. Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że kwestionowany przepis nie nakazuje automatycznego wymierzania kary pozbawienia wolności, a nadto przepisy kodeksu karnego przewidują szeroki katalog narzędzi pozwalający sądowi w uzasadnionych przypadkach na modyfikację kary.

3.3. W ocenie Marszałka Sejmu nieuzasadnione są także zarzuty sformułowane wobec art. 55a ust. 2 ustawy o IPN, rozszerzającego zakres penalizacji o czyny popełnione nieumyślnie. Poszerzenie znamion strony podmiotowej czynu z art. 55a ustawy o IPN wynika z obowiązku zachowania wymaganej w danych okolicznościach ostrożności oraz przewidywania konsekwencji posługiwania się nieprawdziwymi stwierdzeniami. Ustawodawca złagodził w art. 55a ust. 2 ustawy o IPN sankcję odpowiednio do stopnia społecznej szkodliwości tego występu, przewidując karę grzywny bądź alternatywnie karę ograniczenia wolności; ponadto będą miały tutaj zastosowanie przewidziane w kodeksie karnym mechanizmy pozwalające sądowi w uzasadnionych przypadkach na modyfikację kary.

3.4. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych wobec kontratypu tzw. działalności naukowej i artystycznej, zawartego w art. 55a ust. 3 ustawy o IPN, Marszałek Sejmu wyjaśnił

znaczenia tych pojęć odwołując się przede wszystkim do poglądów przedstawicieli doktryny sformułowanych na tle art. 73 Konstytucji, statuującego wolność twórczości artystycznej oraz badań naukowych. W ocenie uczestnika postępowania ustalenie treści tych dwóch pojęć – mimo braku ich definicji legalnej – nie powinno rodzić poważniejszych trudności organów stosujących prawo.

3.5. Dokonując analizy zgodności art. 55a ustawy o IPN z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że penalizacja publicznych wypowiedzi, które wbrew faktom przypisują Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za zbrodnie określone w art. 55a ustawy o IPN niewątpliwie stanowi ingerencję w wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji, gwarantowaną w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Ingerencja ta jest jednak dopuszczalna w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie wolności wyrażania poglądów jest uzasadnione ze względu na dobro prawnie chronione przez art. 55a ustawy o IPN, tj. godność Narodu Polskiego i Państwa Polskiego, przy czym ochrona ta skutkuje ograniczeniem wolności wypowiedzi jedynie w zakresie wypowiedzi niemających pokrycia w faktach. Ponadto wyłączenie przez ustawodawcę z zakresu bezprawności działań podejmowanych w ramach aktywności artystycznej i naukowej legalizuje wszystkie wypowiedzi, które zostały wyrażone w ten sposób.

3.6. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych we wniosku wobec art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN Marszałek Sejmu wyjaśnił, że kwestionowane regulacje poszerzyły zakres przedmiotowy spraw, w których wszczynane są śledztwa dotyczące przestępstw z art. 55 ustawy o IPN, penalizującego tzw. kłamstwo oświęcimskie. Polega ono na publicznym i wbrew faktom zaprzeczaniu zbrodniom wskazanym w art. 1 pkt 1 ustawy o IPN, tj. zbrodniom nazistowskim, komunistycznym, ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką oraz innym przestępstwom stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne. Zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką zostały zdefiniowane w zakwestionowanym art. 2a ustawy o IPN.

Powołując się na wybrane opracowania naukowe, w tym także z okresu dwudziestolecia międzywojennego, oraz niektóre przedwojenne orzeczenia Sądu Najwyższego, Marszałek Sejmu wyjaśnił zakres pojęciowy wyrażenia „Małopolska Wschodnia”. W jego ocenie, kwestionowane pojęcie ma „ugruntowane znaczenie” (uzasadnienie stanowiska, s. 41) i obejmuje obszar trzech województw Rzeczypospolitej Polskiej sprzed wybuchu II wojny światowej, tj.: lwowskiego, stanisławowskiego oraz tarnopolskiego. Ustawodawca, posługując się tym terminem w art. 2a ustawy o IPN, spełnił wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa karnego.

Pojęcie „ukraiński nacjonalista”, zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka Sejmu, powołującego się na naukowe opracowania historyczne, oznacza osobę związaną z nacjonalizmem ukraińskim – ruchem politycznym powstałym w pierwszej połowie XIX wieku. Ideologia ukraińskiego nacjonalizmu reprezentowana była przede wszystkim przez Organizację Ukraińskich Nacjonalistów oraz późniejszą Ukraińską Powstańczą Armię, których działalność, opisana przez historyków, polegała na walce przeciwko wrogom Ukrainy i w praktyce koncentrowała się między innymi na działaniach antypolskich zmierzających do masowej eksterminacji ludności polskiej zamieszkującej tereny Wołynia i Małopolski Wschodniej. Z przeprowadzonej analizy – zdaniem Marszałka Sejmu – wynika, że ukraińskim nacjonalistą w rozumieniu art. 2a ustawy o IPN będzie zatem osoba identyfikująca się z ideologią ukraińskiego nacjonalizmu oraz podejmująca działania nią motywowane. Zbrodniami ukraińskich nacjonalistów w kon-

tekście kwestionowanego przepisu będą natomiast czyny popełnione w latach 1925-1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności, jak również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej, które były motywowane ideologią ukraińskiego nacjonalizmu. Ustawodawca, używając pojęcia zbrodni dokonanych przez ukraińskich nacjonalistów jest konsekwentny w stosowaniu tego nazewnictwa, na co – w ocenie Marszałka Sejmu – wskazuje uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie oddania hołdu ofiarom ludobójstwa dokonanego przez nacjonalistów ukraińskich na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1943-1945 (M. P. poz. 726).

Konkludując, Marszałek Sejmu uznał, że niedookreśloność i nieostrość zaskarżonego wyrażenia „ukraiński nacjonalista” nie osiąga takiego stopnia, który należałoby uznać za niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego.

4. W piśmie z 20 marca 2018 r. (sygn. akt PK VIII TK 18.2018) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że:

1) art. 55a ustawy o IPN jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 42 ust. 1 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 55b ustawy o IPN w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność za czyny z art. 55a ust. 1 i 2 ustawy o IPN niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu ich popełnienia, jest niezgodny z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji wynikającą z art. 2 Konstytucji,

3) art. 2a ustawy o IPN, a także art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie w związku z art. 55 ustawy o IPN są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz są zgodne z art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Analizę zarzutów sformułowanych wobec art. 55a ustawy o IPN Prokurator Generalny poprzedził wyjaśnieniem znaczenia pojęć użytych w tym przepisie. Powołując się na orzecznictwo Trybunału oraz poglądy przedstawicieli doktryny, wskazał, że „naród” to kategoria zbiorowa i nie można generalizować, że cechy lub zachowania przypisywane jednostkom lub grupom wchodzącym w jego skład, odnoszone są do Narodu rozumianego jako całość. W tym kontekście – w opinii Prokuratora Generalnego – „poza zakresem penalizacji przewidzianej w art. 55a [ustawy o IPN] pozostają (...) wszelkiego rodzaju wypowiedzi dotyczące karygodnych, drastycznych działań poszczególnych obywateli polskich (czy osób narodowości polskiej), a nawet grup tego rodzaju osób” (uzasadnienie stanowiska, s. 10).

Zakres pojęcia „Państwo Polskie”, w odróżnieniu od „Rzeczypospolitej Polskiej”, nie ogranicza się – zgodnie z argumentacją Prokuratora Generalnego – do aktualnej postaci ustroju państwa, jego ludności jako całości czy też aktualnego terytorium, lecz obejmuje instytucjonalną emanację Narodu Polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego tak w ujęciu aktualnym jak i historycznym.

Odnosnie do znamienia „publicznie” Prokurator Generalny wyjaśnił, że sprawca działa publicznie, jeśli jego czyn, z uwagi na miejsce, okoliczności lub sposób jego popełnienia, może być dostrzeżony przez większą, bliżej nieoznaczoną liczbę osób.

Co do znamienia „wbrew faktom” Prokurator Generalny, w ślad za przedstawicielami doktryny, wskazał, że „pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności karnej z art. 55a ustawy o IPN będzie możliwe tylko w przypadku, gdy określone wydarzenie, którego dotyczy ekspresja sprawcy, zostało wyjaśnione i znajduje to potwierdzenie w odpowiedniej dokumentacji lub nie budzących kontrowersji opracowaniach historycznych. Jeśli zatem okoliczności konkretnego wydarzenia, będącego przedmiotem wypowiedzi, nie będą wyjaśnione, bądź nie będzie

możliwości dokonania jednoznacznej oceny Jego przebiegu i charakteru, to wykluczona jest możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej przez osobę wypowiadającą się w tym przedmiocie. Posłużenie się określeniem «wbrew faktom» czyni bowiem bezzasadnym przeprowadzenie prawnokarnej oceny konkretnego przypadku, jeżeli nie ma pełnej wiedzy w tym zakresie, nie przeprowadzono badań historycznych, lub badania takie nie zostały ukończone. Jeżeli na podstawie badań historycznych możliwe jest twierdzenie, że zdarzenie mogło mieć różny przebieg, a ocena uczestniczących w nim osób nie jest jednoznaczna, to również nie ma możliwości dokonywania oceny na płaszczyźnie prawnokarnej (...). W kontekście proceduralnym możliwość wystąpienia owej niejednoznaczności nakłada na organy procesowe obowiązek zachowania szczególnej wnikliwości przy podejmowaniu działań i decyzji procesowych, w tym obowiązek powołania biegłych w celu rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości pojawiających się w tym zakresie w toku postępowania karnego” (uzasadnienie stanowiska, s. 12 i 13).

Prokurator Generalny wyjaśnił, że trudności interpretacyjne związane ze zwrotem „przypisać odpowiedzialność lub współodpowiedzialność” – przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego tak wynikającego z art. 55a ust. 1 ustawy o IPN, jak i kodeksu karnego oraz Konstytucji – są w istocie zdecydowanie mniejsze niż wskazuje Wnioskodawca i nie powodują takiej niejasności lub nieprecyzyjności przepisu, które oznaczałoby naruszenie zasady określoności przepisów karnych, wyrażonej w art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Wyrażenie to nie odbiega stopniem niedookreśloności i nieostrości od innych zwrotów użytych przez ustawodawcę w innych unormowaniach karnych, co do których Trybunał orzekał dotychczas, że są zgodne z konstytucyjną zasadą określoności przepisów karnych.

W odniesieniu do zarzutu Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczącego drugiej (obok przypisania zbrodni Narodowi lub Państwu Polskiemu) formy popełnienia czynu zabronionego określonego w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN, czyli rażącego pomniejszania w inny sposób odpowiedzialności rzeczywistych sprawców zbrodni, o których mowa w tym przepisie – gdzie uznaje on za niedookreślone posłużenie się terminem „rażąco” – Prokurator Generalny wskazał, że pojęcie „rażące” rozumiane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego jako jaskrawe, rzucające się w oczy czy robiące duże ujemne wrażenie. Uczestnik postępowania wskazał, że istnienie dorobku orzeczniczego – przy wzięciu pod uwagę, iż nie jest nadmiernie utrudnione ustalenie znaczenia słów użytych w art. 115 § 21 k.k. na gruncie językowym – zostało uznane jako wystarczający argument przemawiający za takim stopniem określoności przepisu, który spełnia standardy konstytucyjne.

W odniesieniu do zarzutu Wnioskodawcy dotyczącego posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „działalność artystyczna lub naukowa” przy określeniu zakresu kontratypizacji dokonanej w art. 55a ust. 3 ustawy o IPN Prokurator Generalny zauważył, że wobec okoliczności kontratypowych obowiązuje, co do zasady, niższy standard określoności. Powszechnie w nauce prawa karnego dopuszcza się istnienie tzw. kontratypów pozaustawowych, a także dopuszczalność określania zakresu kontratypu w drodze analogii i wykładni rozszerzającej na korzyść sprawy, jako odstępstwo od zasady *nullum crimen sine lege stricta*.

4.2. Analizując kolejny zarzut, Prokurator Generalny wskazał, że niezgodności art. 55a ustawy o IPN z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca upatruje głównie w niespełnieniu wymogu precyzyjności i jasności przepisu karnego, nie kwestionując samej zasadności i konieczność ograniczenia wolności wyrażania poglądów, których dotyczy kwestionowany przepis. To brak precyzyjności i jasności przepisu miał w pierwszej kolejności uzasadniać wątpliwości co do relacji pomiędzy celem regulacji a ograniczeniami nakładanymi na adresatów normy prawnej. Zatem stwierdzenie zgodności art. 55a ustawy o IPN z zasadą określoności przepisów prawnych determinuje pozytywną ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w tym kontekście.

4.3. Odnosząc się do zarzutu nieproporcjonalności (surowości) sankcji przewidzianej przez ustawodawcę w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN, Prokurator Generalny stwierdził, że kontestowana regulacja przedstawiona jest przez Wnioskodawcę w taki sposób, jakby wymierzenie kary pozbawienia wolności było nieuchronne. Takie stanowisko pomija uregulowania części ogólnej kodeksu karnego i kwestię wyboru sankcji przez sąd *a casu ad casum*. Na wybór ten składają się:

- możliwość orzeczenia kary ograniczenia wolności w miejsce kary pozbawienia wolności,
- możliwość odstąpienia od wymierzenia kary na rzecz orzeczenia środka karnego,
- możliwość warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności,
- możliwość warunkowego umorzenia postępowania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego granica sankcji przewidzianej w art. 55a ust. 1 ustawy o IPN pozostaje w odpowiedniej proporcji do zamierzeń ustawodawcy co do efektów tej regulacji.

4.4. Odwołując się do reguły *falsa demonstratio non nocet*, Prokurator Generalny podniósł, że przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny powinna być w niniejszej sprawie kwestia zgodności art. 55b ustawy o IPN w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność za czyn z art. 55a ust. 1 i 2 ustawy o IPN, z wywodzonym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji. Uczestnik postępowania wskazał, że w doktrynie i orzecznictwie kryterium oceny ingerencji ustawodawcy stanowi zasada proporcjonalności. Prokurator Generalny podkreślił, że zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 ustawy zasadniczej, wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę, a zatem skuteczności ścigania przestępstw stypizowanych w ustawie o IPN. Ponadto ograniczenia w zakresie skutecznego egzekwowania odpowiedzialności karnej w wymiarze transgranicznym, na czym szczególnie zależało projektodawcom, świadczą o wątpliwej efektywności tego rozwiązania, a już na pewno o braku podstaw do prognozowania jego znacząco większej efektywności aniżeli instrumentów alternatywnych (cywilnoprawnych). Prokurator Generalny podkreślił, że „jednostki zdadne do ponoszenia odpowiedzialności karnej, które chcą wypowiedzieć się o wydarzeniach ujętych w kwestionowanym przepisie, zostały na mocy art. 55a ust. 2 [ustawy o IPN] (...), zobowiązane przez ustawodawcę do takiego operowania słowem lub innym rodzajem przekazu, które spełnia podwyższone standardy ostrożności, właściwe dla publikacji medialnych lub naukowych. Nie może nie budzić wątpliwości adekwatność tego rodzaju oczekiwań wobec wszystkich, przebywających na granicy, użytkowników języka powszechnego, bez względu na wykształcenie, wiek, czy choćby znajomość języka pisanego, a ponadto politykę historyczną kraju – miejsca popełnienia przestępstwa” (uzasadnienie stanowiska, s. 52).

Prokurator Generalny uznał, że, decydując się na penalizację zachowań stypizowanych w art. 55a ust. 1 i 2 ustawy o IPN w odniesieniu do przestępstw popełnionych za granicą, niezależnie od prawa obowiązującego w miejscu popełnienia tych czynów, ustawodawca nienależycie wyważył proporcje pomiędzy koniecznością ochrony dobra prawnego a adekwatnością, skutecznością i dolegliwością normy prawnej. Doprowadziło to do powstania unormowania faktycznie dysfunkcjonalnego, mogącego skutkować zaistnieniem rezultatów przeciwnych do zakładanych, a w konsekwencji doprowadzić do podważenia autorytetu Państwa Polskiego, które nie będzie w stanie wyegzekwować ustanowionego przez siebie prawa.

4.5. Odnośnie do art. 2a ustawy o IPN, a także art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie w związku z art. 55 ustawy o IPN Prokurator Generalny uznał pojęcia „ukraińscy nacjonałści” oraz „Małopolska Wschodnia” za dostatecznie dookreślone. Jego zdaniem pojęcia te nie odbiegają swoją

niedookreślonością od przedstawionych już terminów, dotychczas pozytywnie zweryfikowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Zwrócił także uwagę, że w tym wypadku istnieją gwarancje proceduralne, chroniące przed negatywnymi skutkami wynikającymi z zastosowania nieostrych pojęć, w procesie stosowania prawa. W szczególności, w kontekście udowodnienia faktu popełnienia przestępstwa z art. 55 ustawy o IPN, nie można tracić z pola widzenia, na kim spoczywa ciężar wykazania, że dana osoba (grupa osób) jest desygnatem pojęcia „ukraiński nacjonalista” lub że zbrodnie były popełnione na terenie „Małopolski Wschodniej”. Prokurator uznał za aktualny postulat o konieczności pozostawienia organom stosującym prawo i piśmienictwu czasu i możliwości na wypracowanie wykładni nowych unormowań.

5. W piśmie z 26 czerwca 2018 r. *The International Association of Jewish Lawyers and Jurists* przedstawiło Trybunałowi opinię *amici curiae*, w myśl której:

1) art. 55a ustawy o IPN jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 Konstytucji, a także z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 55a ust. 1 i 2 w związku z art. 55b ustawy o IPN w zakresie, w jakim przepisy te przewidują odpowiedzialność karną na zasadach określonych w art. 55a ust. 1 i 2 ustawy o IPN wobec obywatela polskiego oraz cudzoziemca niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia czynu zabronionego, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 Konstytucji.

6. W piśmie z 13 czerwca 2018 r. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej oraz *The 1939 Club, Inc.* wspólnie zwróciły się do Trybunału o umożliwienie przedstawienia opinii *amici curiae*.

6.1. Przewodniczący składu orzekającego wyraził zgodę na przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu opinii przez wskazane wyżej podmioty, co zostało im notyfikowane piśmie Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2018 r.

6.2. W piśmie z 31 października 2018 r. została przedstawiona negatywna opinia względem przepisów karnych ustawy o IPN oraz cywilnoprawnej ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) Trybunał może rozpoznać wnioski, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Po przeanalizowaniu stanowisk wszystkich uczestników postępowania Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wprowadzające.

1.1. Przedmiot kontroli oraz wzorce konstytucyjne.

W niniejszej sprawie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Wnioskodawca) wystąpił o kontrolę konstytucyjności ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 369; dalej: ustawa styczniowa):

a) w zakresie dodanego do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2032, ze zm.; dalej: ustawa o IPN) art. 55a, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie dodanych do ustawy o IPN art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie, w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów i”, oraz art. 2a, w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów” oraz „i Małopolski Wschodniej”, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wziąwszy pod uwagę, że zarzuty Wnioskodawcy, skonkretyzowane w uzasadnieniu wniosku, nie dotyczą trybu uchwalenia ustawy styczniowej, lecz treści przepisów dodanych przez ten akt normatywny do ustawy o IPN, Trybunał Konstytucyjny – opierając się na regule *falsa demonstratio non nocet* – stwierdza, iż przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono trzy przepisy ustawy o IPN:

– art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy styczniowej, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”;

– art. 2a, dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy styczniowej, w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów i” (w zdaniu pierwszym i zdaniu drugim) oraz „przez ukraińskich nacjonalistów” (w zdaniu pierwszym), a także „i Małopolski Wschodniej” (w zdaniu drugim);

– art. 55a, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy styczniowej.

Dla dwóch pierwszych przepisów jako wzorce kontroli zostały powołane art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a dla ostatniego – art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. Częściowe umorzenie postępowania.

Na mocy art. 1 pkt 2 w związku z art. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. poz. 1277; dalej: ustawa czerwcowa), z dniem 17 lipca 2018 r., art. 55a oraz art. 55b ustawy o IPN zostały uchylone.

Stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK) Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Ocena, czy zachodzi wymieniona przesłanka umorzenia postępowania wymaga ustalenia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi bowiem do utraty jego mocy obowiązującej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym jeszcze na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości,

w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 oraz przywołane tam orzecznictwo).

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał w obecnym składzie zauważa, że uchylene m.in. art. 55a ustawy o IPN wpłynęło na modyfikację polskiego systemu prawa karnego. Ze względu na brak szczególnych przepisów intertemporalnych w ustawie czerwcowej, a także zważywszy na ogólną regułę prawa karnego materialnego, zawartą w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.; dalej: k.k. lub kodeks karny), należy stwierdzić, że art. 55a ustawy o IPN już nie może być podstawą odpowiedzialności karnej.

W związku z powyższym Trybunał – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK – postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 55a ustawy o IPN z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.3. Stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do modyfikacji przedmiotu kontroli.

W swoim stanowisku Prokurator Generalny, odwołując się do reguły *falsa demonstratio non nocet*, uznał za zasadne zmodyfikowanie zakresu przepisów ustawy o IPN wyznaczonego przez Wnioskodawcę poprzez – z jednej strony – „uzupełnienie” przedmiotu kontroli o art. 55b i skonfrontowanie go z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, z drugiej zaś – ujęcie „związkowe” art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie i art. 2a z art. 55.

W ocenie Trybunału powyższe stanowisko nie znajduje odzwierciedlenia w treści uzasadnienia wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej, a tym samym nie podlega uwzględnieniu przy orzekaniu. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 uotpTK Trybunał przy orzekaniu związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Oznacza to, że – o ile nie wynika inaczej z treści uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed TK, co uzasadniałoby sięgnięcie po regułę *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał samodzielnie nie może modyfikować zakresu przedmiotu, jak i wzorców kontroli.

Odnosnie do art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie i art. 2a ustawy o IPN wypada zauważyć, że przepisy te – choć wpływają na rekonstrukcję normy karnej zawartej w art. 55 ustawy o IPN – stanowią samodzielne regulacje normatywne, gdyż wyznaczają zakres przedmiotowy ustawy o IPN; tym samym ocena ich konstytucyjności wespół z art. 55 ustawy o IPN nie jest konieczna. W przypadku zaś art. 55b ustawy o IPN należy stwierdzić, że wątpliwości Prokuratora Generalnego względem tego przepisu (o ile by nadal obowiązywał) mogłyby zostać poddane ocenie sądowokonstytucyjnej, jeżeli organ ten w przepisany trybie złożyłby wniosek na zasadzie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

1.4. Konkluzja.

Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie orzekać będzie w przedmiocie zgodności:

– art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie ustawy o IPN, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy styczniowej, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 2a ustawy o IPN, dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy styczniowej, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „przez ukraińskich nacjonalistów” (w zdaniu pierwszym), a także w części obejmującej wyrazy: „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „i Małopolski Wschodniej” (w zdaniu drugim), z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ocena konstytucyjności art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN.

2.1. Brzmienie zakwestionowanych przepisów.

Zakwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy ustawy o IPN mają następujące brzmienie:

– art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie:

„Ustawa reguluje:

1) ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących:

a) popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.:

(...)

– zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką,

(...)”;

– art. 2a:

„Zbrodniami ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, w rozumieniu ustawy, są czyny popełnione przez ukraińskich nacjonalistów w latach 1925-1950, polegające na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności. Zbrodnią ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej”.

2.2. Kontekst normatywny zakwestionowanych przepisów.

W ustawie o IPN art. 1 (w całości) określa zakres przedmiotowy wskazanego aktu normatywnego. Z kolei art. 2a zawiera definicję legalną pojęcia „zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką”, o którym mowa w art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie wskazanej ustawy.

Oba przepisy wprost determinują stronę przedmiotową przestępstwa określonego w art. 55 ustawy o IPN, który stanowi:

„Kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom, o których mowa w art. 1 pkt 1 [ustawy o IPN], podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wyrok podawany jest do publicznej wiadomości”.

2.3. Istota zarzutów Wnioskodawcy.

Prezydent Rzeczypospolitej zarzucił art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN, że zawierają pojęcia niezdefiniowane przez ustawodawcę. Tym samym – jako przepisy determinujące znamiona strony przedmiotowej czynu określonego w art. 55 ustawy o IPN – uniemożliwiają właściwą rekonstrukcję normy karnej w zakresie wskazanym przez Wnioskodawcę.

2.4. Zasady konstytucyjne będące wzorcami kontroli w niniejszej sprawie.

2.4.1. Zasada określoności przepisów prawa *in genere* wywodzona z art. 2 Konstytucji.

2.4.1.1. Konstytucja w art. 2 stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Przytoczone unormowanie jest dosłownym powtórzeniem art. 1 przepisów konstytucyjnych z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444, ze zm.; dalej: nowela grudniowa).

2.4.1.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – tak na gruncie art. 1 przepisów konstytucyjnych, jak i art. 2 Konstytucji – pojęcie określoności prawa było przywoływane wielokrotnie. Trybunał w niniejszym orzeczeniu postanowił zrekapitulować swoje dotychczasowe wypowiedzi, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz zależności występujące między nimi.

Pojęcie „określoności prawa” wywodzi się z doktryny niemieckiej i jest elementem koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*). W wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 3/2003, s. 59; T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności.

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyroki pełnego składu TK z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83 oraz 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83, a także wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90 oraz 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego.

2.4.1.3. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Szerokiemu zakresowi stosowania wspomnianego wymogu odpowiada złożona konstrukcja zasady określoności.

Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza: orzeczenie pełnego składu TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13 oraz orzeczenia TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. zamiast wielu: wyrok pełnego składu TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU A/2016, poz. 24).

2.4.2. Zasada określoności przepisów prawa karnego na tle art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.4.2.1. Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi:

„Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Przytoczony przepis wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zob. szerzej: J. Warylewski, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 326).

2.4.2.2. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji formułuje jedną z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Zasada ta wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej, w tym „dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu” (K. Buchała, A. Zoll, *Polskie*

prawo karne, Warszawa 1995, s. 50-51; zob. też: L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” nr 9-10/1998, s. 25; B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 58).

W piśmiennictwie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, a na poziomie ustawowym powtórzonej obecnie w art. 1 § 1 k.k. wynikają następujące reguły szczególne:

- czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),
- typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),
- niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,
- ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*).

Należy też zauważyć, że zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori* uzupełnia zasada *nulla poena sine lege poenale anteriori*, zgodnie z którą kara za przestępstwo musi być określona i przewidziana we wcześniej wydanej ustawie (zob. m.in.: A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 1999, s. 19-21; A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 6, Warszawa 2006, s. 55-57; A. Wąsek, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 11; L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 15, Warszawa 2009, s. 13-14; por. także: W. Makowski, *Prawo karne. Część ogólna. Wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego obowiązującego w Polsce*, Warszawa-Lublin-Łódź-Poznań-Kraków 1920, s. 97-98; J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 47; W. Makowski, *Kodeks karny 1932. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, Warszawa 1932, s. 16).

2.4.2.3. Z uzasadnienia rozpatrywanego wniosku wynika, że Prezydent Rzeczypospolitej zarzuca art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”) oraz art. 2a (w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, „przez ukraińskich nacjonalistów” oraz „i Małopolski Wschodniej”) ustawy o IPN naruszenie reguły *nullum crimen sine lege certa*, gdyż kwestionuje on konstytucyjność regulacji wpływających wprost na wykładnię normy karnej (art. 55 ustawy o IPN), a zawierających pojęcia o nieokreślonych desygnatach.

Na marginesie Trybunał zauważa, że konieczność przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego jest również wymogiem przewidzianym w regulacjach dotyczących zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 25 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: Z.T.P.), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Zgodnie z § 25 ust. 2 Z.T.P., dopuszczalne jest zawarcie w przepisie podstawowym jedynie zachowania nakazanego albo zakazanego adresatowi, jednak tylko w drodze wyjątku i tylko w zakresie wskazanym w rozporządzeniu. Chodzi m.in. o sytuację, gdy „adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie” albo jeżeli „powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista”. W Z.T.P. znajdują się ponadto przepisy szczególne dotyczące norm prawa karnego (zob. rozdział 9). Znaczenie dla rozpatrywanej sprawy ma § 75 ust. 1 Z.T.P., zgodnie z którym: „[w] przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów lub zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy, w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako «kodeks», w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe”. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu odesłanie takie stosować można

jedynie wówczas, gdy: „bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub w postanowieniach umów lub aktów, o których mowa w ust. 1 (...)”. Wówczas dopuszczalne jest odesłanie w przepisie karnym do przepisu tej samej ustawy bądź postanowienia umowy międzynarodowej.

Ponadto Trybunał zauważa, że wymogi dotyczące określoności przepisów karnych odnoszą się również do powiązanych z nimi innych przepisów, które to wpływają na rekonstrukcję normy karnej.

2.4.2.4. Trybunał zaznacza, że zasada określoności przepisów prawa karnego (co *mutatis mutandis* odnosi się również do powiązanych z nimi przepisów wpływających na rekonstrukcję normy karnej) jest gwarantowana nie tylko w Konstytucji oraz w kodeksie karnym, lecz także w aktach prawa międzynarodowego, które wiążą Rzeczpospolitą Polską. W tym zakresie wymienić należy przede wszystkim art. 7 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, ze zm.), art. 15 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 – zał.) oraz art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, załączonej do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

2.4.2.5. Norma karna co do zasady powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (por. J. Warylewski, *op. cit.*, s. 328).

Wyróżnia się także tzw. przepisy karne niepełne (niezupełne, niekompletne), a więc takie, które odsyłają do innego aktu prawnego (por. J. Warylewski, *op. cit.*, s. 328).

Przepisy niepełne podzielić można z kolei na przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu przypadkach znamiona czynu zabronionego są zakreślone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe, zwane też ramowymi, ślepyimi albo otwartymi, „odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości” (J. Warylewski, *op. cit.*, s. 329, zob. też: K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 74; por. szerzej również: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 169 i n.).

Blankietowość normy karnej polega zatem – według przedstawicieli doktryny – na tym, że znamiona czynu zabronionego (tzw. typizacja, określoność) wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą. Taka definicja normy blankietowej jest powszechnie akceptowana w nauce prawa karnego, przy czym należy wspomnieć, iż część autorów wskazuje, iż pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podustawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną (B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo” 1978, t. XVI, s. 67).

Z kolei w ramach przepisów blankietowych wyróżnia się trzy podstawowe grupy:

- po pierwsze – przepisy odsyłają do innych unormowań w ramach tej samej ustawy;
- po drugie – przepisy odsyłają do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. „w sposób niezgodny z wymogami ustawy” itp.);
- po trzecie – przepisy odsyłają do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu; tak: B. Koch, *op. cit.*, s. 68-71).

2.4.2.6. W doktrynie prawa karnego przyjmuje się, że wymóg określoności wynikający z zasady *nullum crimen sine lege* nie jest spełniony jedynie w takim wypadku, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w sprawie zrekonstruować, jedynie na podstawie przepisu ustawy, zasadniczych znamion czynu zabronionego (por. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa: o ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 131). W tym kontekście w piśmiennictwie podkreśla się, że „[n]ieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem przestępstwa wprawdzie precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom (...). Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *op. cit.*, s. 16).

2.4.2.7. Określoność przepisów prawa karnego była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego.

Tytułem przykładu:

– w wyroku z 29 grudnia 1992 r., sygn. akt WR 175/92 (OSNKW nr 5-6/1993, poz. 36) Sąd ten ustawowe znamiona przestępstwa zdefiniował jako cechy określone w ustawie, których całokształt charakteryzuje przestępstwo, a które muszą być udowodnione w postępowaniu karnym, aby mogło nastąpić prawidłowe skazanie za przestępstwo;

– w wyroku z 21 grudnia 1995 r., sygn. akt II KRN 158/95 (Lex nr 24869) Sąd Najwyższy stwierdził, że „[n]orma prawa karnego sformułowana jest zwykle przez pełny opis znamion zabronionego (i karalnego) zachowania. Taka budowa normy prawnej jest regułą, co łączy się z zasadą określoności (od początku) przestępstwa w ustawie karnej. Wszelako prawo karne zna sytuacje, w której opis czynu zabronionego nie jest kompletny i wymaga dopełnienia (uzupełnienia) w przepisie odrębnym, zamieszczonym w innym akcie prawnym. Nie musi to być przy tym zawsze akt zaliczany do prawa karnego, w ścisłym ujęciu. Nie musi to być nawet akt normatywny rzędu ustawy, może być to akt niższej rangi”;

– w wyroku z 4 kwietnia 2000 r., sygn. akt II KKN 335/99 (Lex nr 50896) Sąd Najwyższy zaznaczył, że „[p]odstawowa zasada odpowiedzialności karnej – *nullum crimen sine lege* (art. 1 § 1 dawnego i obecnie obowiązującego kodeksu karnego) nakazuje, aby czyn zabroniony był określony szczegółowo przez ustawę oraz zakazuje stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy”;

– w postanowieniu z 9 czerwca 2006 r., sygn. akt I KZP 14/06 (OSNKW nr 7-8/2006, poz. 67) Sąd Najwyższy podkreślił, że postulat określoności ustawowego opisu przestępstwa wynika z zasady *nullum crimen sine lege*. Zasada określoności wymaga, aby w ustawie określić zabronione zachowanie nie tylko w taki sposób, aby można było jednoznacznie odróżnić typy zachowań zabronionych przez ustawę od zachowań niezabronionych (funkcja zewnętrzna określoności czynu) ale również, żeby można było wzajemnie odróżnić od siebie poszczególne typy czynów zabronionych (funkcja wewnętrzna określoności czynu).

– w postanowieniu z 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I KZP 28/08 (OSNKW nr 2/2009, poz. 14) Sąd Najwyższy powiązał zasadę określoności czynu zabronionego przez ustawę z funkcją gwarancyjną prawa karnego, stwierdzając, że „[p]rawo karne (...) pełni z jednej strony funkcję ochronną, z drugiej jednak strony ma zabezpieczać jednostkę przed ingerencją w jej prawa przez władzę pod pretekstem wykonywania funkcji ochronnej (funkcja gwarancyjna). Podstawowym instrumentem realizującym funkcję gwarancyjną jest zasada określoności czynu zabronionego przez ustawę”.

2.4.2.8. Zasada określoności oraz wynikające z niej reguły szczegółowe redagowania przepisów prawa represyjnego były również wielokrotnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, przed i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

Tytułem przykładu:

– w orzeczeniu o sygn. U 7/93 Trybunał stwierdził, że z zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 1 przepisów konstytucyjnych, w brzmieniu nadanym przez nowelę grudniową, wynika, iż przepisy prawa karnego powinny precyzyjnie określać zarówno czyn, jak i karę. Trybunał podkreślił wówczas, że „w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze (...) podstawowe elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że takie konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji;

– w postanowieniu pełnego składu z 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94 (OTK w 1994 r., cz. I, poz. 28) Trybunał podkreślił, że „każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych”;

– w wyroku z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62) Trybunał stwierdził m.in., że w myśl art. 42 ust. 1 Konstytucji „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymagom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować [się] na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)”, a ponadto „[p]o pierwsze, przepisy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi. Obok przepisów odsyłających do ustaw mogą istnieć przepisy odsyłające do aktów podustawowych. Po drugie, przepisy blankietowe różnią się zakresem odesłania. W przypadku szeregu przepisów zakres odesłania obejmuje tylko niektóre znamiona czynu zabronionego, natomiast pozostałe znamiona zostały określone w przepisie zawierającym odesłanie. Niektóre przepisy blankietowe nie określają w ogóle znamion czynu zabronionego, a wszystkie jego elementy zostają określone w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Tego typu przepisy stanowią tzw. blankiet zupełny”;

– w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) Trybunał, rozwijając to stanowisko, zaznaczył, że „[r]eguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza (...) dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Stanowisko takie jest akceptowane w piśmiennictwie prawa karnego. (...) W istocie zatem norma prawnokarzna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwa-

rzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalna”;

– w wyroku z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39) Trybunał zauważył, że chociaż każde ogólnikowe określenie znamion czynu zabronionego dające daleko idącą swobodę interpretacji co do treści normy prawnokarnej nie spełnia wymogu określoności wyrażonego w art. 42 ust. 1 Konstytucji, to jednak nie oznacza to, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, gdyż w krańcowym ujęciu prowadziłby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nieprzekraczalnym minimum precyzji formułowania przepisów represyjnych jest wymóg takiej redakcji przepisu, aby jednostka nie miała wątpliwości, że jej zachowanie w konkretnych okolicznościach naraża ją na odpowiedzialność karną. Trybunał dodał również, że „wymaganie określoności dotyczy musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary tak, by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania”;

– w wyroku pełnego składu z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01 (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19) Trybunał zaznaczył, że niejasność prawa i jego nadmierne skomplikowanie prowadzą do rozbieżnych interpretacji; dotyczy to zwłaszcza tzw. kaskadowych odesłań, które mogą spowodować kompletną nieczytelność przepisu; w takich wypadkach powstaje konieczność oceny, czy ustawodawca utrzymał się jeszcze w zakresie przysługującej mu swobody regulacyjnej;

– w wyroku z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91) Trybunał zaznaczył, że jednak ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani fakt posłużenia się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu, nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Trybunał stwierdził również, że sam kodeks karny operuje licznymi zwrotami niedookreślonymi, które nie mają wyłącznie na celu oznaczenia kwalifikowanej postaci przestępstwa. Znaczenie tych określeń nie jest jednak ustalane w próżni prawnej, co mogłoby rodzić niepewność, lecz poprzez analizę dorobku doktryny, a zwłaszcza orzecznictwa sądowego, które autorytatywnie usuwa istniejące obiektywnie wątpliwości;

– w wyroku z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83) Trybunał podkreślił, że dopuszczalność i zakres stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym wyznaczone są przez zasadę określoności tych przepisów oraz zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego. W tym kontekście Trybunał wyraził tezę, że „[p]rzepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych”;

– w wyroku z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50) Trybunał uznał, że „sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczający dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego/kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine lege certa*). Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odesłaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. (...) wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregoś elementu normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy umożliwiałoby «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego”. W orzeczeniu tym wskazano, że zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego należy rozumieć jako „obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu”. Trybunał uznał również, że „[n]akazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”.

2.4.3. Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4.3.1. Konstytucja w art. 31 ust. 3 stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2.4.3.2. Przytoczony przepis w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w nim opisane były ustanawiane „tylko w ustawie”, wykluczając tym samym ich wprowadzenie w aktach niższej rangi, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i to tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

2.5. Naruszenie przez badane przepisy zasad statuowanych przez art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.5.1. Jak już wspomniano, Wnioskodawca podnosi, że brak doprecyzowania zarówno w zaskarżonych przepisach, jak i w innych obowiązujących regulacjach normatywnych pojęć „ukraińscy nacjonałiści” oraz „Małopolska Wschodnia” powoduje, iż art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN naruszają zasady: określoności przepisów prawa (wywodzoną z art. 2 Konstytucji) oraz *nullum crimen sine lege certa* (wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji).

2.5.2. Tworząc zakwestionowane przepisy ustawodawca posłużył się zwrotami o nieokreślonym desygnacie. Ich znaczenia ani nie zostały sformułowane w ustawie, ani nie można ich zrekonstruować w sposób nie budzący wątpliwości w oparciu o konotacje występujące w języku powszechnym.

2.5.3. Pojęcie „ukraińscy nacjonaści” – wbrew temu, co podnosi Wnioskodawca – funkcjonuje nie tylko w zakwestionowanych art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN, ale również w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r. poz. 276; dalej: ustawa kombatantka), dodanym przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 68, poz. 436). W obu aktach normatywnych ustawodawca zaniechał jednak definicji tego pojęcia.

Należy też zwrócić uwagę na to, że w obu tych aktach normatywnych pojęcie „ukraińscy nacjonaści” łączy się z innymi, wskazanymi przez ustawodawcę, cezurami czasowymi. W ustawie kombatantkiej (akcie chronologicznie starszym) dotyczy to lat 1944-1945, natomiast w ustawie o IPN – lat 1925-1950.

Zważywszy na okoliczności historyczne dotyczące relacji polsko-ukraińskich w okresie istnienia Królestwa Galicji i Lodomerii, w II Rzeczypospolitej (w szczególności: różną, wręcz spolaryzowaną, postawę wobec Państwa Polskiego ze strony przedwojennych obywateli polskich pochodzenia ukraińskiego oraz stosunek polskich władz państwowych do ukraińskiej mniejszości narodowej), podczas II wojny światowej oraz w okresie powojennym, które dla Trybunału Konstytucyjnego stanowią wiedzę notoryjną, należy zauważyć, że ustawa o IPN nie precyzuje, czy przez „ukraińskich nacjonalistów” należy rozumieć (tylko) zorganizowane struktury polityczne (np. Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów – ukr. *Організація Українських Націоналістів*) lub paramilitarne (np. Ukraińska Organizacja Wojskowa – ukr. *Українська Військова Організація*), których członkowie brali udział w czynach wymierzonych przeciwko władzom państwowym oraz ludności cywilnej, czy też – jak sugeruje Marszałek Sejmu w swoim stanowisku – każdego, kto utożsamiając się z ideami ukraińskiego ruchu narodowego w okresie II Rzeczypospolitej oraz w trakcie II wojny światowej i w okresie powojennym, działał przeciw Państwu Polskiemu i jego obywatelom.

2.5.4. Pojęcie „Małopolska Wschodnia” również nie zostało zdefiniowane w ustawie o IPN. Niemniej jednak – wbrew temu, co podnosi Wnioskodawca – na poziomie normatywnym posłużono się nim co najmniej trzykrotnie w okresie II Rzeczypospolitej:

– w art. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 23 lutego 1920 r. w przedmiocie rozciągnięcia organizacji Policji Państwowej na dalszych 14 wschodnich powiatów Małopolski, wydanego na zasadzie art. 3 przepisów przejściowych do Ustawy o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 107; dalej: rozporządzenie lutowe), który stanowił:

„Wobec mającego nastąpić z dniem 1 marca 1920 r. przejścia 14 powiatów wschodniej Małopolski, a mianowicie: Brody, Brzeżany, Buczacz, Horodenka, Kamionka-Strumiłowa, Kołomyja, Kossów, Peczeniżyn, Podhajce, Radziechów, Śniatyn, Zaleszczyki, Zborów i Złoczów z terenu etapowego i operacyjnego do Dowództwa Okręgu Generalnego Lwowskiego, zarządzam w wyżej wymienionych powiatach organizację Policji Państwowej w miejsce ustępującej Żandarmerji Polowej”;

– w art. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 26 kwietnia 1920 r. w przedmiocie rozciągnięcia organizacji Policji Państwowej na dalszych 7 wschodnich powiatów Małopolski, wydanego na zasadzie art. 3

przepisów przejściowych do ustawy o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. U. Nr 39, poz. 233; dalej: rozporządzenie kwietniowe), który stanowił:

„Wobec przejścia pozostałych 7 powiatów wschodniej Małopolski, a mianowicie: Zbaraż, Tarnopol, Skała, Trembowla, Czortków, Husiatyn i Borszczów z terenu etapowego i operacyjnego do Dowództwa Okręgu Generalnego Lwowskiego, oraz wobec mającego nastąpić z dniem 1 czerwca 1920 r. wycofania z nich Żandarmerji Polowej, zarządzam w wyżej wymienionych powiatach organizację Policji Państwowej w miejsce ustępującej Żandarmerji Polowej”;

– w art. 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Aprowizacji i Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 21 lipca 1920 r. w przedmiocie obrotu zbożem siewnym w roku gospodarczym 1920/21 (Dz. U. Nr 66, poz. 444), który stanowił:

„Gospodarstwa nasienne, reprodukujące oryginalne odmiany zbóż, zostają zwolnione od dostawy na poczet kontyngentu takiej ilości zboża, jaka zostanie zakwalifikowana, jako trzy pierwsze odsiewy od zbóż oryginalnych, przez odpowiednie instytucje (na ziemiach b. zaboru rosyjskiego z wyłączeniem powiatów: Jędrzejowskiego, Miechowskiego, Pińczowskiego i Olkuskiego, przez Sekcję Nasienną Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Warszawie, na ziemiach b. zaboru austriackiego, oraz w powiatach: Jędrzejowskim, Miechowskim, Pińczowskim i Olkuskim – przez Komisję Nasienną przy Małopolskiem T-wie Rolniczem w Krakowie dla Małopolski Zachodniej i przez Komisję Nasienną Towarzystwa Gospodarskiego we Lwowie – dla Małopolski Wschodniej) po przedstawieniu odnośnych zaświadczeń władzy administracyjnej I-ej instancji”.

Z drugiej jednak strony przedwojenny prawodawca stosował:

a) wobec całego dawnego zaboru austriackiego:

– określenie „b. zabór austriacki” (zob. np.: dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim, Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 200; rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie sądów doraźnych w b. zaborze austriackim, Dz. U. Nr 61, poz. 393; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 lutego 1924 r. w przedmiocie przyspieszenia terminów płatności należności prawnych w b. zaborze austriackim, Dz. U. Nr 14, poz. 127),

– określenie „b. dzielnica zaboru austriackiego” (zob. np. rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 18 listopada 1920 r. w przedmiocie uzupełnienia przepisów o wprowadzeniu w życie na obszarze b. dzielnicy zaboru austriackiego ustawy z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. U. Nr 113, poz. 750),

– określenie „b. dzielnica austriacka” (zob. np. rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 września 1920 r. zawierające przepisy wykonawcze dla b. dzielnicy austriackiej w przedmiocie należytości od przeniesień majątku pod tytułem darmym, Dz. U. Nr 95, poz. 628),

– nazwę „Galicja” (zob. np.: Statut Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiżu z dnia 10 stycznia 1919 r., Dz. Pr. P. P. Nr 7, poz. 106; rozporządzenie z dnia 4 lutego 1919 r. o wysokości dodatków krajowych do państwowych podatków na potrzeby Galicji w r. 1919, Dz. Pr. P. P. Nr 14, poz. 189; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1919 r. w przedmiocie administracji państwowej w Galicji, Dz. Pr. P. P. Nr 24, poz. 240; ustawę z dnia 24 października 1919 r. w przedmiocie zmian niektórych postanowień ustaw gminnych, obowiązujących w miastach Galicji, jakoteż rozszerzenia zakresu działania galicyjskich rad miejskich (gminnych), Dz. U. Nr 88, poz. 479),

– określenie „b. Galicja” (zob. np.: ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniającą postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązującej na terytorjum b. Galicji, Dz. U. Nr 67, poz. 403; ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązującą na terytorjum b. Galicji, Dz. U. Nr 67, poz. 404; ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniającą postanowienia § 8a i § 16 galicyjskiej ustawy o konkurencji kościelnej z 15 sierpnia 1866 dz. u. kr. Nr. 28 w brzmieniu noweli z dnia 16 kwietnia 1896 dz. u. kr. Nr. 25, obowiązującą

na terytorjum b. Galicji, Dz. U. Nr 67, poz. 405; rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 1919 r. w przedmiocie wcielenia żandarmerji krajowej i policji wojskowej na obszarze byłej Galicji do Policji Państwowej na zasadzie art. 3-go Przep. Przejściowych do Ustawy o Policji Państwowej z dnia 24-go lipca 1919 r., Dz. U. Nr 87, poz. 475; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 31 sierpnia 1923 r. w przedmiocie podwyższenia opłat szynkar-skich i konsumpcyjnych od piwa na obszarze b. Galicji, Dz. U. Nr 105, poz. 822),

– określenie „b. Królestwo Galicji i Lodomerii” (zob. np.: ustawę z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz. U. Nr 117, poz. 768; ustawę z dnia 1 sierpnia 1923 r. w przedmiocie dokonywania zmian granic miejskich na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji wraz z Wielkim Księstwem Krakowskiem, Dz. U. Nr 92, poz. 719),

– określenie „b. Kraj Galicja” (zob. np.: rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych i Sprawiedliwości z dnia 18 sierpnia 1926 r. w sprawie wymiany obligacyj pożyczek zaciągniętych przez b. Kraj Galicję na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej, Dz. U. Nr 89, poz. 508; rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 czerwca 1927 r. w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych i Sprawiedliwości w sprawie przedłużenia terminu wymiany obligacyj pożyczek zaciągniętych przez b. kraj Galicję na obligacje 5% pożyczki konwersyjnej, Dz. U. Nr 56, poz. 501);

b) wobec wschodniej części dawnego zaboru austriackiego:

– nazwę „Galicja Wschodnia” (zob. ustawę z dnia 9 lipca 1919 r. o zasiłku w kwocie 4½ miliona koron dla szkół Głównego Zarządu Tow. Szkoły Ludowej w Krakowie, prowadzonych dla mniejszości polskich w Galicji Wschodniej, Dz. Pr. P. P. Nr 59, poz. 355),

– nazwy odnośnych województw, tj. lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (zob. np.: ustawę z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. Nr 90, poz. 829; art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, Dz. U. Nr 73, poz. 724; § 6 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 24 września 1924 r. do ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, Dz. U. Nr 85, poz. 820, ze zm.).

Ponadto w decyzji Konferencji Ambasadorów z dnia 15 marca 1923 r. w sprawie granic Polski, załączonej do oświadczenia rządowego z dnia 20 kwietnia 1923 r. w przedmiocie uznania granic wschodnich Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 49, poz. 333), w którym to akcie prawa międzynarodowego uznano objęcie przez Rzeczpospolitą Polską zwierzchności państwowej nad całością dawnego Królestwa Galicji i Lodomerii, posłużono się określeniem „wschodnia część Galicji” (fr. *„la patrie orientale de la Galicie”*).

Od lat 20. XX w. próbowano stosować w polskiej debacie publicznej terminy „Małopolska Wschodnia” lub „wschodnia Małopolska” – przeważnie jako określenie ziem wchodzących w skład ówczesnych województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (zob. np.: W. Sienkiewicz, hasło „Galicja”, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 9, Warszawa 2002, s. 495; G. Motyka, *Od rzezi wołyńskiej do akcji Wisła*, Kraków 2011, s. 14; K. Hibiel, „*Wojna na mapy*”, „*wojna na słowa*”. *Onomastyczne i międzykulturowe aspekty polityki językowej II Rzeczypospolitej w stosunku do mniejszości ukraińskiej w Galicji Wschodniej w okresie międzywojennym*, Wien-Berlin 2014, s. 254 i n.).

Należy jednak zauważyć, że w okresie II Rzeczypospolitej w użyciu pozostawały określenia:

– „Galicja” (zob. np.: S. Pawłowski, *Ludność rzymsko-katolicka w polsko-ruskiej części Galicji*, Lwów 1919; K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920, s. 126; W. Chotkowski, *Redukcje monasterów bazylijskich w Galicji*, Kraków 1922; F. Szafran, *Działalność władz ziemskich a hipoteka i kataster*, Warszawa 1930, *passim*; C. Berezowski, *Powstanie Państwa Polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 280, 281 i 287; A. Iszczak, *Wychowanie kleru gr.-kat. w Galicji*, „Oriens. Dwumiesięcznik Poświęcony Sprawom Religijnym Wschodu” nr 2/1934, s. 43),

– „b. Galicja” (zob. np.: tezę wyroku NTA z 4 października 1928 r., l. rej. 1475/26, Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 1, s. 71; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, wyd. 4, Poznań 1937, s. 7, 93 i 97; Z. Pazdro, *Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego na obszarze b. Galicji (1918-1938)*, Lwów 1939),

– „Galicja Wschodnia” (zob. np.: I. Pannenkowa, *Punkty Wilsona a Galicja Wschodnia*, Lwów 1919; E. Romer, S. Zakrzewski, S. Pawłowski, *W obronie Galicji Wschodniej*, Lwów 1919; E. Romer, *Struktura społeczna i kultura materialna Polaków i Rusinów w Galicji Wschodniej*, Lwów 1919; K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 127; M. Allerhand, *Międzydzielnicowe prawo procesowe w Państwie Polskim z uwzględnieniem stosunków przejściowych*, Dz. Urz. Min. Spr. z 1920 r. – Dział Nieurzędowy. Dodatek do № 7, 8 i 9, s. 11; L. Wasilewski, *Sprawy narodowościowe w teorii i w życiu*, Warszawa 1929, s. 79, 96, 134, 154 i 160; S. Kutrzeba, hasło „Galicja Wschodnia”, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 1, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 154 i n.; C. Berezowski, *op. cit.*, s. 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 i 288; opinia Zgromadzenia Ogólnego SN z 15 października 1919 r., nr akt 6/1919, Zb. Orz. Zgr. Ogóln. SN r. 1918, 1919 i 1920, cz. IV, poz. 4; orzeczenia SN z: 20 lutego 1920 r., sygn. akt KR 602/19, Lex nr 1630678; 10 marca 1921 r., l. rej. 170, Lex nr 1674778 oraz 25 listopada 1925 r., sygn. akt KR 392/25, Lex nr 1630794).

Używano również terminów:

– „b. dzielnica austriacka” (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym, Sejm RP III kad. – okres III, druk sejmowy nr 539, s. 56);

– „województwa południowe” (zob. np.: *Zasady projektu prawa małżeńskiego uchwalonego przez Komisję Kodyfikacyjną w dniu 28 maja 1929*, oprac. K. Lutostański, «Komisja Kodyfikacyjna. Podsekcja I Prawa Cywilnego» t. 1, z. 3, Warszawa 1931, s. 12; *Skorowidz gmin Rzeczypospolitej Polskiej. Ludność i budynki na podstawie tymczasowych wyników drugiego powszechnego spisu ludności z dn. 9.XII.1931 r. oraz powierzchnia ogólna i użytki rolne. Część III: Województwa południowe*, «Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej», Serja B, z. 8-c, Warszawa 1933; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego*, „Palestra” nr 6-7/1934, s. 397 i 398; *Spis spółdzielni na dzień 1 stycznia 1934 r. uzupełniony danymi według stanu na dzień 31 grudnia 1934 r. Część IV: Województwa południowe*, Rada Spółdzielcza przy Ministerstwie Skarbu, Warszawa 1935),

– „województwa południowo-wschodnie” i „południowy wschód Rzeczypospolitej” (tak E. Romer, *Rady i przestrogi (1918-1938)*, Lwów 1938, s. 131 i 153 – za: G. Hryciuk, *Przemiany narodowościowe i ludnościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931-1948*, Toruń 2005, s. 26, przyp. 6),

– „Kresy Południowo-Wschodnie” (zob. S. Wiszniewski, *Brzeżany i Kresy Południowo-Wschodnie w wojnie ukraińsko-polskiej 1918-1919*, Warszawa 1935).

Co warte odnotowania, na określenie wschodniej części byłego zaboru austriackiego, obywatele pochodzenia ukraińskiego posługiwali się terminem „Ukraina Zachodnia” (zob. W. Sienkiewicz, hasło „Galicja”, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 9, s. 495).

Wprawdzie na podstawie art. 1 rozporządzenia lutowego oraz art. 1 rozporządzenia kwietniowego możliwe byłoby zrekonstruowanie przedwojennego, normatywnego rozumienia

pojęcia „Małopolska Wschodnia”, niemniej jednak przepisy te utraciły moc obowiązującą z dniem wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz. U. Nr 28, poz. 257, ze zm.), tj. 28 marca 1928 r. Rekonstrukcja wyrażenia ustawowego, determinującego znamiona przedmiotowe obowiązującej normy karnej, w oparciu o nieobowiązujące od prawie stu lat akty normatywne byłaby zaś działaniem przeciwnym standardom poprawnej legislacji.

Trybunał zauważa też, że obszar Małopolski, jako polskiej krainy historycznej, obejmował dawne (z czasów I Rzeczypospolitej) województwa: krakowskie, sandomierskie i lubelskie. Jej wschodnia granica (w pewnym uproszczeniu) opierała się na linii: Siedlce – Budzyń – Radzyń – Czemierniki – Paczew – Puchaczów – Biskupice – Wysokie – Goraj – Biłgoraj – Rudnik – Głowów – Czudec – Niebylec – Dukla (por. mapę „Małopolska w XVI w.”, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 16, Warszawa 2003, s. 525). Dopiero w okresie zaborów (kiedy to, po likwidacji Księstwa Warszawskiego, Małopolska została podzielona pomiędzy Cesarstwo Austrii oraz Cesarstwo Rosji) zaczęła się zacierać świadomość dawnych granic, zaś w II Rzeczypospolitej z Małopolską próbowano utożsamiać cały obszar byłego Królestwa Galicji i Lodomerii w celu podkreślenia historycznych związków tych terenów z Państwem Polskim (zob. np. H. Rutkowski, hasło „Małopolska”, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 16, s. 525). Jednakże współcześnie, w powszechnej świadomości, przez Małopolskę rozumie się albo krainę historyczną (znajdującą się w całości w obecnych granicach Państwa Polskiego), albo – w pewnym uproszczeniu – obszar obecnego województwa małopolskiego (istniejącego od 1 stycznia 1999 r.). Natomiast na określenie zbiorcze terenów przedwojennych województw lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego stosuje się w mowie powszechnej wymiennie terminy geograficzne: Galicja Wschodnia (zob. np.: Z. Zaks, *Sprawa Galicji Wschodniej w Lidze Narodów (1920-1922)*, [w:] *Najnowsze dzieje Polski. Materiały i studia z okresu 1914-1939*, t. 12, Warszawa 1967, s. 127 i n.; hasło „Galicja”, [w:] *Encyklopedia szkolna. Historia*, WSiP, Warszawa 1993, s. 132; A. Albert [W. Roszkowski], *Najnowsza historia Polski 1914-1993*, t. 1, Warszawa 1995, s. 67, 71 i 72; M. Gaczkowski, *O politykę realną. Ukraińscy konserwatyści w Galicji Wschodniej wobec II Rzeczypospolitej (1923-1930)*, „Miscellanea Posttotalitarna Wratislaviensia” nr 1/2013, s. 39 i n.; *Kresy Rzeczypospolitej. Wielki mit Polaków*, «Polityka. Pomocnik Historyczny» nr 2/2015, s. 52, 53, 59, 60) lub Kresy Południowo-Wschodnie (zob. np.: W. Sienkiewicz, hasło „kresy”, [w:] *Wielka encyklopedia PWN*, t. 14, Warszawa 2003, s. 572; *Kresy Południowo-Wschodnie pod okupacją sowiecką 1939-1941*, red. P. Chmielowiec, I. Kozimała, Rzeszów 2014; S. Koper, *Kresy Południowo-Wschodnie. Przewodnik historyczny. Polskie ślady*, Warszawa 2015).

Należy również zwrócić uwagę, że w dotychczasowym ustawodawstwie polskim na określenie terenów II Rzeczypospolitej znajdujących się obecnie w granicach Ukrainy, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych, stosowano nazwy przedwojennych województw, tj. wołyńskiego, lwowskiego, stanisławowskiego oraz tarnopolskiego (zob. np.: art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2017 r. poz. 2097; art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy kombatantkiej).

2.5.5. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że wysoce niefortunna redakcja zaskarżonych przepisów uniemożliwia jednoznaczne określenie zakresu – w części przez nie statutowanym odnośnie do „ukraińskich nacjonalistów” i „Małopolski Wschodniej” – stosowania art. 55 ustawy o IPN. Stwierdzenie tak istotnych niejasności interpretacyjnych ma ważne znaczenie konstytucyjne. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji (w ramach tejże funkcjonuje zasada określoności przepisów prawa); nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa

i prawa. Zasady te mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego (potencjalnych) adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Tym bardziej jest to niedopuszczalna sytuacja na gruncie zasad kreowania odpowiedzialności karnej. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny prezentuje stanowisko, że przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowi samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia:

– po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom;

– po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie;

– po trzecie – ów przepis winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

W niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanych przepisów (tj. posłużenie się pojęciami „ukraińscy nacjonałiści” oraz „Małopolska Wschodnia”) jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż w praktyce ich stosowania (jako determinantów strony przedmiotowej czynu, o którym mowa w art. 55 ustawy o IPN) dojdzie do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń. Organa ścigania i sądy, jak i potencjalni adresaci normy karnej, mogą mieć poważne problemy z ustaleniem zakresu odpowiedzialności karnej. To zaś zmusza do oczekiwania na precedensowe orzeczenia, wywołując niepewność w stosunkach prawnokarnych do czasu ukształtowania się jednolitej judykatury. Truizmem będzie w tym miejscu uwaga, że w niektórych przypadkach – w różnych gałęziach prawa – „ustabilizowanie” orzecznictwa stanowi proces długoletni. Zaskarżone przepisy naruszają więc standard konstytucyjny, wynikający z art. 2 i art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny uważa przy tym, że nie ma potrzeby czekania na wykładnię sądową, która mogłaby potwierdzić albo usunąć obawy co do niejednolitego stosowania danego przepisu, wystarczy bowiem to, iż wątpliwości interpretacyjne dotyczą kwestii istotnych i przekraczają pewien stopień. Trybunał Konstytucyjny przy wyrokowaniu bierze pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia postępowania i wobec tego sam ocenia – w braku praktyki sądowej – występowanie niejasności interpretacyjnych i ich skalę.

2.5.6. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że:

– art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzeciej ustawy o IPN, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy styczeniowej, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji;

– art. 2a ustawy o IPN, dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy styczeniowej, w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „przez ukraińskich nacjonalistów” w zdaniu

pierwszym, a także w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „i Małopolski Wschodniej” w zdaniu drugim, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W ocenie Trybunału konstytucyjna zasada proporcjonalności, ujęta przez Wnioskodawcę „związkowo” względem zasady *nullum crimen sine lege certa*, nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie dla art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN. Zważywszy bowiem na tryb niniejszego postępowania (kontrola abstrakcyjna), samoistny charakter zasad statuowanych w art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz problem konstytucyjny podniesiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedmiotem kontroli konstytucyjności jest nie samo ustanowienie sankcji za negowanie zbrodni, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie ustawy o IPN, a jedynie elementy wpływające na określenie strony przedmiotowej czynu zabronionego.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania zgodności art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie oraz art. 2a ustawy o IPN z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3. Skutek wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej następujących przepisów ustawy o IPN:

- art. 1 pkt 1 lit. a *tiret* trzecie wyłącznie w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”;
- art. 2a zdanie pierwsze wyłącznie w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „przez ukraińskich nacjonalistów”;
- art. 2a zdanie drugie wyłącznie w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „i Małopolski Wschodniej”.

Oznacza to, że wymienione wyżej przepisy (jako jednostki redakcyjne aktu normatywnego) nadal pozostają w systemie prawnym, ale bez wyrazów uznanych za niekonstytucyjne.

Na podstawie niniejszego wyroku ustawodawca powinien podjąć działania zmierzające do stosownej modyfikacji redakcyjnej wskazanych wyżej przepisów, która będzie uwzględniać standardy poprawnej legislacji.

Z przedstawionych wyżej powodów orzeczono jak w sentencji.