

Interpelacja nr 30541

do prezesa Rady Ministrów

w sprawie konieczności nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w związku z wydanym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r.

Zgłaszający: Andrzej Matusiewicz

Data wpływu: 27-03-2019

Przemyśl, dnia 27 marca 2019 r.

Szanowny Panie Marszałku!

Na podstawie art. 192 Regulaminu Sejmu przedkładam interpelację skierowaną do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego w sprawie konieczności nowelizacji ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U.2018.2032, ze zm.), w związku z wydanym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18.

Przedmiotowa interpelacja dotyczy:

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 (t.j. Dz.U.2018.2032, ze zm., dalej: ustawa o IPN) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 lit. a 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.2018.369, dalej: ustawa styczniowa), który w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i”, został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18, za 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 dnia 18 grudnia 1998 r. o IPN dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. – ustawy styczniowej, który w części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „przez ukraińskich nacjonalistów” w zdaniu pierwszym, a także części obejmującej wyrazy „ukraińskich nacjonalistów i” oraz „i Małopolski Wschodniej” w zdaniu drugim został uznany ww. wyrokiem za niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Dnia 6 lipca 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (druk sejmowy nr 771).

Projektodawcy zaproponowali:

Zmianę brzmienia art. 1 w pkt 1 lit. a:

„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 nazistowskich,
- zbrodni komunistycznych,
- zbrodni ukraińskich nacjonalistów i ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą,
- innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne”.

Po art. 2 dodanie art. 2a w brzmieniu:

„Zbrodniami nacjonalistów ukraińskich i ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą, 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, a w szczególności wobec ludności polskiej. Zbrodnią nacjonalistów ukraińskich i ukraińskich formacji kolaborujących z III Rzeszą jest również udział w eksterminacji ludności żydowskiej oraz ludobójstwie na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej”.

Do Biura Analiz Sejmowych wpłynęło zamówienie z dnia 13 października 2016 r. na wykonanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (druk sejmowy nr 771). Autor opinii stwierdził, iż projekt ustawy nie rodził zastrzeżeń merytorycznych ani jurystycznych i w pełni zasługiwał na aprobatę. W toku procesu legislacyjnego uwagi do opiniowanego projektu zgłosił Prokurator Generalny, który wskazał, że określenie „zbrodnie nacjonalistów ukraińskich oraz zbrodnie ukraińskich formacji kolaborujących” może nie być uznane za poprawne ze względu na konieczność wykładni pojęcia „ukraiński nacjonalista”, bowiem tylko taka osoba będzie mogła być uznana za sprawcę zbrodni kryminalizowanej w dodawanym art. 2a nowelizowanej ustawy. Wówczas zdaniem Prokuratora Generalnego użycie omawianego sformułowania uczyni ze zbrodni „ukraińskich nacjonalistów” przestępstwo, którego będzie mógł dopuścić się jedynie ktoś, kto w chwili jego popełnienia miał szczególną właściwość, czyli był ukraińskim nacjonalistą.

Opiniujący z Biura Analiz Sejmowych stwierdził, że termin ten nie powinien generować większych problemów interpretacyjnych i subsumcyjnych, zwłaszcza że współczesny stan wiedzy historycznej miałby pozwolić na dość jednoznaczną identyfikację „ukraińskich nacjonalistów”.

Sejm na 27. posiedzeniu w dniach 5 i 6 października 2016 r. – na podstawie art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu – skierował ww. projekt (druk sejmowy nr 771) wraz z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (druk sejmowy nr 806) do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia.

Komisja po wspólnym rozpatrzeniu tych projektów ustaw na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2016 r. wniosła, by Sejm RP uchwalił projekt ustawy.

Sejm na 57. posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2018 r. – zgodnie z art. 47 ust. 1 regulaminu Sejmu – skierował ponownie projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 993 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu poprawek na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2018 r. wniosła m.in. o odrzucenie poprawki przewidującej posłużenie się w art. 1 w pkt 1 lit. a tiret trzecie oraz w zaproponowanym art. 2a terminem „banderowskich nacjonalistów”.

Słusznie Sejm odrzucił przywołaną poprawkę, gdyż jej przyjęcie mogłoby wywołać trudności z prawidłowym ustaleniem sprawców zbrodni. Z danych historycznych wynika, iż zbrodni na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości nie dokonywały jedynie osoby wchodzące skład Ukraińskiej Powstańczej Armii. W zbrodniach przeciwko polskim obywatelom uczestniczyła również ukraińska ludność cywilna, mieszkańcy wsi i miasteczek, którzy pod wpływem skrajnie negatywnego stosunku do Polaków przystępowali do czynów polegających na stosowaniu przemocy, terroru lub innych form naruszania praw człowieka.

W dniu 26 stycznia 2018 r. Sejm przyjął ustawę. Za głosowało 279 posłów, przeciw – 5, z kolei 130 wstrzymało się od głosu. Senat nie wniósł poprawek. Prezydent RP w dniu 6 lutego 2018 r. podpisał ustawę.

Pomimo pozytywnego odbioru treści ustawy przez obywateli prezydent RP wniósł na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r.

Wnioskodawca sformułował swoje żądanie w ten sposób, że zarzucił niezgodność 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 wyrazy „i Małopolski Wschodniej” z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Za wzorce stanowiące podstawę oceny konstytucyjności ustawy przyjęto art. 2 oraz art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. We wniosku prezydent powołał się m.in. na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, w którym to stwierdzono, że za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W piśmie z dnia 16 marca 2018 r., znak: BAS-WAKU-363/18, marszałek w imieniu Sejmu RP wniósł o uznanie przedmiotowych przepisów za zgodne z Konstytucją. Potrzeba zaaprobować przedstawione w nim stanowisko. Analiza oparta na tezach z doktryny i orzecznictwa w sposób właściwy przedstawia pojęcia „Małopolska Wschodnia” oraz „ukraińscy nacjonaści” jako w pełni zrozumiałe. W opinii Sejmu ustawodawca, posługując się w art. 2a ustawy o IPN terminem „Małopolska Wschodnia”, spełnił wymóg dostatecznej określoności przepisów represyjnych. Pojęcie to ma bowiem ugruntowane znaczenie i obejmuje obszar trzech województw państwa polskiego sprzed wybuchu drugiej wojny światowej. Z kolei niedookreśloność i nieostrość zaskarżonego wyrażenia „ukraiński nacjonalista” nie osiąga takiego stopnia, które należałoby uznać za niezgodne z zasadą określoności przepisów wyrażoną w art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Interpretator ww. regulacji prawnych w celu ustalenia znaczenia tekstu prawnego powinien odnieść się do materiałów historycznych zawierających informacje o genezie ustanowionych przepisów w celu wydedukowania systemu norm prawnych regulujących i opisujących określone sfery rzeczywistości społeczno-politycznej. Dodatkowo pomocne okazałoby się odwołanie do istoty, funkcji i roli we współczesnym życiu społecznym i politycznym, jakie pełni ustawa o IPN.

Dodam, że zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 26 stycznia 2018 r. spotkały się z akceptacją społeczną i stanowiły realizację długo oczekiwanych postulatów przedstawianych przez mieszkańców Polski południowo-wschodniej, których krewni ginęli w masowych mordach dokonywanych z rąk ukraińskich nacjonalistów na terenach Małopolski Wschodniej.

Wydany wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje, iż wielu przedstawicieli organizacji społecznych, których działalność statutowa opiera się na upamiętnianiu ofiar omawianej antypolskiej działalności, podtrzymuje swoje zarzuty dotyczące bierności polskiego prawodawcy, który od 1989 r. nie potrafi podjąć skutecznej interwencji ustawodawczej zmierzającej do usankcjonowania zaprzeczeniu zbrodni popełnianych przez osoby narodowości ukraińskiej. Niniejsze prowadzi do kwestionowania zasady racjonalności prawodawcy, wynikającej z obiektywnej wiedzy naukowej stojącej za legislatorem, który powinien wiedzę naukową wykorzystywać do stanowienia prawa.

Jednak biorąc pod uwagę stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, iż posłużenie się pojęciami „ukraiński nacjonalista” oraz „Małopolska Wschodnia” jest w takim stopniu niejasne i nieprecyzyjne, 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 wymagań poprawnej legislacji, konieczne należy dokonać zmiany przepisów tejże ustawy.

Kształt nowych regulacji powinien uwzględniać intencje ustawodawcy towarzyszące ustanowieniu przepisów w brzmieniu zakwestionowanym przez prezydenta RP oraz Trybunał Konstytucyjny.

W związku z powyższym kieruję następujące pytania:

1. Czy w związku z wydanym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do przedmiotowej materii zostanie podjęta przez Radę Ministrów interwencja ustawodawcza przed zakończeniem obecnej kadencji?
2. Czy Rada Ministrów nie uważa, że należy prowadzić bardziej stanowczą politykę wobec szerzącego się nacjonalizmu ukraińskiego i przejawów kwestionowania zbrodni dokonanych na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej na terenach Wołynia i Małopolski Wschodniej oraz po zakończeniu II wojny światowej dokonanych w województwach krakowskim, rzeszowskim, lubelskim i białostockim?