

Zasady *lex retro non agit* i *nullum crimen sine lege*

1. Zagadnienia wprowadzające

Szczegółowe prawa i wolności wyrażone w rozdziale II Konstytucji RP z 1997 r. nie mogą być prawidłowo odczytywane, jeśli nie sięgnie się do fundamentalnych zasad, na jakich oparte jest państwo polskie, a wyrażonych w rozdziale I Konstytucji RP. Ochrona praw i wolności człowieka i obywatela rozpoczyna się już w rozdziale I. Ciężko jest dokonywać wartościowania pryncypiów tam wyrażonych, jednak powołując się na bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹, należałoby stwierdzić, że jedną z najważniejszych reguł prawnych, na jakich oparta jest współczesna Polska, jest zasada demokratycznego państwa prawnego². Bardzo często jest ona określana mianem klauzuli. Dzieje się tak, dlatego że jest ona bardzo obszerna, jak również trudna do zdefiniowania bez odwoływania się do innych równie ważnych podstaw ustroju państwa, które nie zostały co prawda *expressis verbis* wymienione w polskiej Konstytucji, ale pomimo tego obowiązują. Duża pojemność tego przepisu pozwala TK na rozbudowę konstytucyjnych postanowień poświęconych prawom i wolnościom człowieka i obywatela, a także w przypadku niejasności na interpretację *in favorem libertatis*. Dla zrozumienia idei demokratycznego państwa prawnego nauka prawa oraz judykatura wykształciły jej dwa aspekty: materialny i formalny. W niniejszej pracy będzie nas interesowało to drugie ujęcie. Z niego Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował zakaz nadawania prawa mocy wstecznej. Jest on częścią składową formalnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Wszystkie reguły wydobyte z tej normy prawnej wyznaczają tak zwane standardy „przyzwoitej czy rzetelnej” legislacji³. Należy podkreślić, że „zasady te wyznaczyły władzy prawodawczej nieprzekraczalne granice jej interwencji, akcentując jeden z najbardziej istotnych współcześnie komponentów koncepcji państwa prawnego – związanie określonymi regułami nawet tego, kto tworzy prawo i poddanie jego działań kontroli sądu konstytucyjnego”⁴.

Imperatyw niedziałania prawa wstecz, pomimo że nie jest bezpośrednio wyrażony w konstytucji, jest bardzo często przytaczany przez TK w uzasadnieniach swoich wyroków. W pierwszym wydanym przez siebie orzeczeniu⁵ opowiedział się on przeciwko jego łamaniu⁶. Cztery lata później, już po przeprowadzonych częściowo przemianach ustrojowych, TK uznał, że „zasada niedziałania prawa wstecz jest jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego”⁷.

Reguła ta obowiązuje w polskim języku prawniczym w różnych wariantach, jako *lex retro non agit*, zakaz wstecznego działania prawa czy też zakaz retroakcji. Wywodzi się ona,

¹ Dalej: TK.

² Należy podkreślić, że zasada ta ma charakter powszechny w krajach demokratycznych. Po raz pierwszy koncepcja ta została ogłoszona w XIX-wiecznych Niemczech, a w obecnie obowiązującej Konstytucji Niemiec należy do pierwszorzędnych zasad i bardzo często posługuje się nią tamtejszy Trybunał Konstytucyjny. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 215–216.

³ S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problem stosowania Konstytucji RP/ Raport wstępny*, Warszawa 2005 r., s. 17.

⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁵ Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86.

⁶ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999 r., s. 293–294.

⁷ Wyrok TK z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90.

jak większość znamienitych konstrukcji prawnych, ze starożytnego Rzymu⁸. Ciekawostką jest to, że słynna łacińska paremia *lex retro non agit* nie pochodzi od rzymskich prawników⁹. W. Wołodkiewicz przychylił się do opinii, że twórcą tego sformułowania był polski romanista z Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Stanisław Wróblewski¹⁰. Paremia łacińska *lex retro non agit* należy do najczęściej używanych łacińskich zwrotów w języku polskim¹¹. TK w wyroku z dnia 6 lipca 1999 r. P 2/99 przedstawił historię i ewolucję tej zasady¹². Zgodnie z przyjętą tam chronologią za jedną z pierwszych wzmianek o tej regule przyjmuje się Lex Voconia z II w. p.n.e., gdzie było zapisane, że nie potępia się niczego, co leży w przeszłości, chyba że coś jest tak zbrodnicze i bezbożne, że należało tego unikać również wtedy, gdy nie było praw. Została ona następnie powtórzona, ale już w rozumieniu bliższym współczesności, w konstytucji cesarza Teodozjusza I, w której stwierdzono, że konstytucje cesarskie nie oceniają przeszłości, lecz regulują przyszłość¹³. Zakaz działania prawa wstecz powszechnie przyjęto do systemów prawnych państw Europy Zachodniej w Oświeceniu. Jednym z czynników rozwoju tej zasady była idea umowy społecznej, przez zawarcie, której człowiek zrzekał się części swojej wolności na rzecz państwa. W zamian otrzymać miał bezpieczeństwo dla swojego życia, wolności i majątku. Niedziałanie prawa wstecz miało być jednym z instrumentów gwarantujących jednostkom, że państwo nie przekroczy swoich uprawnień. W związku z tym zaczęła ona być coraz powszechniej ujmowana w różnych aktach prawnych tworzonych w drugiej połowie XVIII w., jak np. w konstytucjach stanu Filadelfia i Wirginia z 1774 r., Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela czy też kodeksach karnych (np. Józefina z 1787 r.)¹⁴.

Odnosnie do polskiego systemu prawnego reguła ta pojawiła się po raz pierwszy w wieku XIV w statutach małopolskich Kazimierza Wielkiego oraz w Konstytucji Piotrkowskiej z 1496 r.¹⁵. Ówczesne pojmowanie tej zasady było zbliżone do współczesnego. Rozumiano ją bowiem jako nakaz konstruowania przepisów prawnych do oceny skutków, jakie nastąpią w przyszłości¹⁶. Zakaz nadawania prawu mocy wstecznej był obecny również w prawie II Rzeczypospolitej oraz w okresie PRL¹⁷. Pomimo to, nie był on w żadnym akcie prawnym wyraźnie wyartykułowany. Najczęściej był wiązany z takimi wartościami, jak bezpieczeństwo prawne, poszanowanie praw nabytych czy pewność obrotu prawnego¹⁸. Wraz z nowelą konstytucyjną z 29 XII 1989 r. i wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zasady demokratycznego państwa prawnego zakaz działania prawa wstecz stał się nierozzerwalną częścią polskiego systemu prawnego i jednym z ograniczeń powstrzymujących władzę państwową przed dowolnością w tworzeniu prawa. Na olbrzymią rolę, jaką

⁸ A. Spotowski, *Zasada lex retro non agit (geneza, uzasadnienie, zasięg)*, „Palestra”, nr 5/1985, s. 9.

⁹ M. Królikowski, *O dopuszczalności retroaktywnego stosowania wykładni w prawie karnym. Przypadek strzelców przy Murze Berlińskim*, [w:] *Materiały Konferencyjne z Konferencji WPiA UW z 27.02.2004*, s. 67 za I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 105.

¹⁰ W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 441.

¹¹ W. Wołodkiewicz i J. Krzynówek (red.), *Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001, s. 153–192.

¹² Więcej informacji na temat ewolucji zasady niedziałania prawa wstecz patrz W. Wołodkiewicz, *op. cit.*

¹³ Wyrok TK z 6 lipca 1999 r., P 2/99.

¹⁴ Wyrok TK z 6 lipca 1999 r., P 2/99.

¹⁵ H. Grajewski, *Granice czasowe mocy obowiązującej norm dawnego prawa polskiego*, Łódź 1970, s. 36–44.

¹⁶ H. Grajewski *Zasada lex retro non agit w praktyce sądów polskich do połowy XVI wieku*, Łódź 1971, s. 10–13.

¹⁷ Zasada niedziałania prawa wstecz, a także zakaz wstecznej penalizacji zachowań ludzkich znajdował się w art. 23 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 1815 r., w art. 98 Konstytucji marcowej z 1921 r. i w art. 68 pkt 4 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

¹⁸ J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 294.

spełnia reguła *lex retro non agit*, zwrócił uwagę TK w wyroku z dnia 3 października 2001 r. K 27/01 „zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez niego prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego”.

Przed przystąpieniem do szczegółowego opisu powyższego pravidła należy podjąć próbę zdefiniowania przedmiotu badań. Działanie prawa wstecz wiąże się nieodłącznie z fikcją prawną, która nakazuje określone zdarzenia prawne zasłać w przeszłości oceniać na podstawie przepisów prawa, które w owym czasie jeszcze nie obowiązywały¹⁹. Polega ona na przyjęciu domniemania, że dane przepisy obowiązywały jeszcze przed ich wejściem w życie. Mówiąc inaczej, stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie będzie naruszało ten zakaz²⁰. Łamanie zasady *lex retro non agit* to zmiana zasad gry w trakcie gry²¹. Z tą różnicą, że cofamy się do początku gry i od nowa ją oceniamy, a nie zaczynamy grać według nowych reguł od momentu, kiedy zostały wprowadzone. Działanie wbrew temu imperatywowi podważa „wizję człowieka, jako istoty racjonalnej, która koncentruje się na planowaniu swojej sytuacji na przyszłość w oparciu o precyzyjne i możliwe do spełnienia normy prawne”²².

2. Standardy międzynarodowe

Sformułowanie *lex retro non agit* jest używane w Polsce, a nie powszechnie w Europie. Nie oznacza to bynajmniej, by treść, jaką ta zasada niesie ze sobą, nie była znana innym kulturom prawnym. Już w starożytnym Rzymie twierdzono, że prawo ma działać na przyszłość, a nie patrzeć wstecz²³. Prawo kanoniczne również przestrzega reguły niedziałania prawa wstecz. Jednak nie czyni tego bezwzględnie²⁴. Jeśli przyjmiemy, że głównym źródłem, z którego wypływa zakaz retroaktywności norm prawnych, jest reguła państwa prawnego, to jest on respektowany w takich krajach jak Niemcy (art. 28 ust. 1 Konstytucji z 1949 r.) czy Portugalia (art. 2 Konstytucji z 1976 r.)²⁵. „W konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki zasada ta jest wyrażona dwukrotnie, w formie zwrotu zakazującego tworzenia prawa *ex post*”²⁶.

Imperatyw niedziałania prawa wstecz jest w pełni respektowany w strukturach Unii Europejskiej. Był on wydobywany z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej²⁷. Europejski Trybunał Sprawiedliwości parokrotnie w swoim orzecznictwie odwoływał się do tej zasady stwierdzając, że zabrania ona działania aktu wspólnotowego przed momentem jego publikacji²⁸.

Art. 42 ust. 1 zd. 1 polskiej Konstytucji wyraża standard *nullum crimen sine lege*. Zgodnie z nim odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zdaje się

¹⁹ Por. T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 54–64.

²⁰ M. Zubik *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 28.

²¹ Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03.

²² I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 106.

²³ Np. Konstytucja cesarza Teodozjusza II i Walentyniana III z 440 r. W. Wołodkiewicz, *op. cit.*, s. 407.

²⁴ *Ibidem*, s. 410.

²⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 216–217.

²⁶ W. Wołodkiewicz, *op. cit.*, s. 440.

²⁷ W. Gontarski, *Lex retro non agit. Uwagi konstytucyjne, cywilistyczne i wspólnotowe*, „Gazeta Sądowa” nr 6/2004, s. 16–17.

²⁸ Orzeczenie ETS w sprawie 24 58/82 RUMI v. Commission [1982] ECR 487, par. 10–11, wyrok ETS z 15 lipca 2004 r. w połączonych sprawach Di Leonardo i Dilexport, C- 37/02, C 38/02.

przeważać stanowisko uznające tę zasadę za podtyp reguły *lex retro non agit* bądź też za jej wydanie w wersji prawno-karnej²⁹. Jeśli w ten sposób spojrzymy na tę normę, to jest ona wyrażona oraz zapewnione jest jej przestrzeganie w następujących aktach międzynarodowych³⁰ dotyczących praw i wolności człowieka: art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 9 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 7 ust. 2 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. II-109 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ciekawą konstrukcję rozszerzającą stosowanie retroakcji *in mitius* przewiduje rozporządzenie Rady nr 2988/95 o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich³¹. Zgodnie z nim w wypadku zmiany postanowień zawartych w przepisach wspólnotowych ustalających sankcje administracyjne łagodniejsze przepisy powinny być stosowane wstecz. Jest to interesująca konstrukcja prawna, zezwalająca na retroakcję przepisów administracyjnych.

3. Podmiot ochrony

Zakaz retroakcji nie jest wyrażony bezpośrednio w Konstytucji RP, lecz jest interpretowany z art. 2 ustawy zasadniczej. Wydaje się w pełni uzasadniona teza, że podmiotowy zakres ochrony tych dwóch zasad pokrywa się. Obowiązywanie reguły *lex retro non agit* chroni wszystkie podmioty znajdujące się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej. Podkreślenia wymaga fakt, że ramy podmiotowe mogą ulec zawężeniu i dotyczyć tylko określonych grup³² społecznych, np. emerytów czy rencistów³³. Wynika to z tego, że za każdym razem obszar oddziaływania tej reguły będzie definiowany przez akt prawny, któremu zarzucać się będzie łamanie zakazu retroakcji.

Imperatyw niedziałania prawa wstecz jest adresowany do organów państwa, które stanowią normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które później mogą stać się podstawą regulacji konkretnej i indywidualnej sprawy. W związku z tym reguła ta obowiązuje w stosunkach wertykalnych (państwo – obywatel), a nie horyzontalnych (obywatel – obywatel)³⁴. W tym sensie nakaz ten ma charakter przedmiotowy i skierowany jest do państwa, które ma obowiązek jego przestrzegania, nałożony przez klauzulę demokratycznego państwa prawnego³⁵.

Na państwie spoczywa obowiązek realizacji zakazu retroaktywności prawa. Ustawodawca tworząc prawo może naruszyć reguły przyzwoitej legislacji, której istotnym elementem jest zakaz retroaktywności prawa. Trzeba przyznać rację polskiemu sądowi konstytucyjnemu, że „zasada niedziałania prawa wstecz, jako dyrektywa postępowania skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń,

²⁹ Np. J. Jaskiernia, Iwona Wróblewska, Jerzy Oniszczyk, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, czy TK w wyroku z 6 lipca 1999 r., P 2/99.

³⁰ Z tym zastrzeżeniem, że nie jest to wyczerpujące.

³¹ Wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., P 9/04.

³² Wyrok TK z 25 września 2000 r., K 26/99.

³³ Wyrok TK z 8 marca 2005 r., K 27/03.

³⁴ Nie stoi z nią w sprzeczności sytuacja, gdy np. określona osoba fizyczna wyposażona we władztwo publiczne wydaje wiążące dyspozycje drugiemu człowiekowi. Nie jest to sytuacja horyzontalna, ponieważ osoba ta działa z upoważnienia państwa. Jest jego przedstawicielem i wykonuje jego władzę. Cały czas jest to relacja między państwem a człowiekiem. B. Jastrzębski *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności*, [w:] S. Pikulski, *Ochrona praw człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2002, s. 26–32.

³⁵ I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 109.

które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”³⁶.

Reguła *nullum crimen sine lege* zobowiązuje ustawodawcę nie tylko do niestanowienia norm prawnych z mocą wsteczną. Ponadto nakazuje mu, aby typizacja czynów zabronionych następowała w ustawie. Dodatkowo ciąży na nim obowiązek jak najdokładniejszego opisanie znamion przestępstw. Odnosnie do organów państwa zasada ta zabrania stosowania przez nie wykładni rozszerzającej i analogii w sytuacjach spornych³⁷.

Ciężar związany z zakazem stanowienia retroaktywnych norm prawnych nie spoczywa wyłącznie na prawodawcy, ale również na TK, który jest niekiedy nazywany ustawodawcą negatywnym³⁸. Mogą pojawić się stany faktyczne, w których orzeczenie o niekonstytucyjności danego przepisu może spowodować działanie prawa wstecz. Taka też sytuacja miała miejsce w sprawie P 4/99. TK postanowił wówczas, że bezwzględne orzeczenie o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów doprowadzi do kolizji z takimi zasadami konstytucyjnymi jak bezpieczeństwo prawne i zaufanie obywateli do państwa i stanowione go przez nie prawa. Na Trybunale Konstytucyjnym spoczywa obowiązek oceny skutków, jakie może wywołać wyrok stwierdzający niekonstytucyjność określonych przepisów i próba zminimalizowania jego negatywnych następstw³⁹.

Wszystkie przepisy powinny być tworzone z jednakową dokładnością, precyzją i wyuczuciem. Jednakże ustawodawca powinien być w szczególności wyczulony na zakaz retroakcji w takich dziedzinach, jak prawo karne, podatkowe oraz przy przepisach dotyczących praw i obowiązków człowieka i obywatela⁴⁰.

4. Przedmiot ochrony

Zasada niedziałania prawa wstecz zapewnia bezpieczeństwo przede wszystkim jednostkom przed nieograniczoną władzą państwa. Ma ona charakter przedmiotowy, czyli skierowana jest do państwa, aby w swoich działaniach ją przestrzegało. Przedmiot ochrony przy regule *lex retro non agit* zależy w dużej mierze od definicji. Nie ulega wątpliwości, że chroni ona prawa i wolności wyrażone w Konstytucji RP i to nie tylko te ujęte w rozdziale II.

Stosując interpretację *in favorem libertatis* należy powtórzyć za TK, że imperatyw niedziałania prawa wstecz to nie tylko zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie, z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych, lecz także zakaz uchwalania intertemporalnych przepisów, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli ich postanowienia wywołałyby ujemne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych⁴¹. Zasada nieretroakcji jest bardzo szeroka i nie odnosi się wyłącznie do przeszłości, ale karze oceniać zachowania prawodawcy z punktu widzenia przewidywalności (nowe regulacje prawne nie mogą zaskakiwać adresatów) i logiki podejmowanych działań (ustawodawca nagle nie zmienia swoich celów, nie przewartościuje zupełnie całego systemu)⁴².

³⁶ Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86.

³⁷ Wyrok TK z 25 maja 2004 r., SK 44/03.

³⁸ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99.

³⁹ I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 109-110.

⁴¹ Wyrok TK z 8 marca 2005 r., K 27/03.

⁴² Orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K 9/95.

Przy konstruowaniu przepisów intertemporalnych prawodawca może przyjąć jedną z trzech reguł⁴³. Po pierwsze, może zastosować zasadę bezpośredniego działania prawa nowego, czyli nowe prawo reguluje wszystkie zachowania nawet te, które miały miejsce przed jego wejściem w życie. Po drugie, może uznać, że dalej obowiązuje i należy stosować stare przepisy do zdarzeń, które nastąpiły przed wejściem w życie nowych regulacji. Po trzecie, ustawodawca może pozostawić zainteresowanym podmiotom wybór, z którego prawa chcą korzystać⁴⁴. Jako zasadę przyjmuje się bezpośrednie działanie prawa nowego⁴⁵. W tym miejscu pojawia się problem, ponieważ bardzo często mylona jest retroaktywność z retrospektywnością. Ta druga występuje często przy przepisach intertemporalnych, kiedy mamy do czynienia ze stosunkami prawnymi rozciągniętymi w czasie⁴⁶.

Najważniejszą wartość, jaką chroni odmiana zasady *lex retro non agit*, czyli *nullum crimen sine lege*, jest życie i wolność człowieka. Wcześniej zawarto, że jest ona podrodzajem zasady niedziałania prawa wstecz w prawie karnym. „Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*, dlatego że u jej podstaw znajduje się także wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania obowiązujące w momencie podejmowania tegoż nie ulegną później zmianie⁴⁷”. Norma ta gwarantuje każdemu człowiekowi, że podjęte przez niego zachowanie nie jest karalne, a jeśli jest niezgodne z prawem, to jest przewidziana dokładna sankcja karna za jej złamanie⁴⁸. Zabrania ona wprowadzania z mocą wsteczną przepisów penalizujących postępowania dotychczas prawnie neutralne. Reguła ta pozwala na depenalizację przestępstw z mocą wsteczną, ale zakazuje wstecznego działania prawa, które prowadziłoby do pogorszenia sytuacji sprawcy⁴⁹. Art. 42 ust. 1 Konstytucji RP za najistotniejszy czynnik decydujący o karalności, czy też jej braku, uznaje czas popełnienia danego czynu. Jeśli w tym samym czasie dany czyn był zabroniony, to sprawca musi zostać ukarany. Jeśli takie zachowanie stało się karalne już po dokonaniu tego czynu, to sprawca nie może zostać za nie pociągnięty do odpowiedzialności karnej⁵⁰. Zakaz ten nie ma charakteru absolutnego. Na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP można byłoby ukarać sprawcę za popełniony czyn na podstawie przepisów prawa międzynarodowego, jeśli polskie normy w żaden sposób nie penalizowałyby tego typu zachowania⁵¹. Wnioskowanie to jest wzmocnione przez zdanie drugie art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim można ukarać sprawcę, jeśli dany czyn w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

W prawie karnym zakaz retroakcji posiada kilka odmian. Oprócz wspomnianej powyżej reguły istnieje także zasada *lex mitior retro agit*. Pozwala ona na stosowanie przepisów nowych do sprawcy, który już popełnił czyn. Zgodnie z nią w przypadku zmiany przepisów należy stosować ustawę względniejszą dla sprawcy. Reguła ta nie jest zawarta w konstytucji, lecz w ustawach karnych⁵². Jednak TK w swoim orzecznictwie uznał ją za jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego⁵³. Łagodzi ona bezwzględne brzmienie zasady *lex retro*

⁴³ W tym wypadku chodzi o zdarzenia prawne, które trwają określony czas, np. długość kadencji organu.

⁴⁴ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretyczno prawne*, Poznań 2000, s. 62.

⁴⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 1997, s. 49–53.

⁴⁶ „Retrospektywność oznacza, że nowa ustawa odmiennie reguluje skutki prawne wynikające ze stosunków prawnych oraz faktów prawnych, które wprawdzie zapoczątkowane zostały pod rządami przepisów dotychczasowych, jednakże obecnie nie są jeszcze zakończone, tj. trwają jeszcze w momencie zmiany dotyczącej ich ustawy”. T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 78. Patrz również wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04.

⁴⁷ Wyrok TK z 25 maja 2004 r., SK 44/03.

⁴⁸ I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 117.

⁴⁹ J. Giezek (red.), *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 37.

⁵⁰ Wyrok TK z 6 lipca 1999 r., P 2/99.

⁵¹ J. Giezek (red.), *op. cit.*, s. 37.

⁵² Art. 4§ 1 kodeksu karnego, art. 2§ 1 kodeksu wykroczeń, art. 2 § 2 kodeksu karnego skarbowego.

⁵³ Wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., P 9/04.

non agit, ponieważ zakazuje retroaktywności wyłącznie przepisów niekorzystnych dla sprawcy⁵⁴. Obok niego obowiązuje inny zakaz *lex sewerior retro non agit*, który zabrania wstecznego działania prawa surowszego⁵⁵.

5. Specyfika ograniczeń

Cieężko jest znaleźć w prawie jakąś normę, która ma charakter absolutny. Jest nie do podważenia czy też nie są możliwe żadne wyjątki od niej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasada niedziałania prawa wstecz nie ma postaci bezwzględnej⁵⁶ i są możliwe od niej odstępstwa, ale tylko w szczególnie uzasadnionych okolicznościach. Również nauka prawa aprobuje takie stanowisko, zwracając uwagę za każdym razem, że tego typu działanie musi charakteryzować się wyjątkowością połączoną z niemożliwością rozwiązania określonego problemu w inny sposób. Należy podkreślić, że zbyt częste próby łamania tej zasady podważają autorytet państwa oraz zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wpływają destabilizująco na wartość, jaką jest pewność obrotu prawnego.

Lex retro non agit nie należy do tych reguł tylko dogmatycznych, niezwiązanych w żaden sposób z rzeczywistością czy aktualnymi emocjami społecznymi⁵⁷. Jest ona cały czas obecna w życiu społeczno-politycznym narodu polskiego, który ciągle jest na etapie transformacji ustrojowej. Chęć wyrównania krzywd i niesprawiedliwości, rozliczenia wszystkich odpowiedzialnych za najbardziej dramatyczne decyzje PRL i osiągnięcie „sprawiedliwości społecznej” stanowi dużą pokusę.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł sytuację, w których ustanowienie norm retroaktywnych jest konieczne⁵⁸. Zasady niedziałania prawa wstecz nie należy traktować jako generalnego „nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie”⁵⁹. W swoim bogatym orzecznictwie TK wypracował pewne wskazówki, jakimi władza ustawodawcza powinna się kierować, chcąc wprowadzić regulacje retroaktywne zgodne z Konstytucją RP, a przede wszystkim z art. 2 tego aktu. Zakaz *lex retro non agit* zostaje naruszony wtedy, gdy „aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tego aktu w życie”⁶⁰. Dla uchronienia się przed zarzutem naruszenia prawa i złamania tego imperatywu, należy przestrzegać następujących reguł przy projektowaniu przepisów retroaktywnych:

- Z powodu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP niemożliwe jest ustanawianie norm retroaktywnych w przepisach prawa karnego materialnego⁶¹. Jako wyjątek można tutaj uznać sytuację, w której ustawodawstwo krajowe nie uznawałoby przestępności

⁵⁴ Wyrok TK z 15 października 2008 r., P 32/06.

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99.

⁵⁶ Patrz orzeczenia z dnia 3 października 2001 r. K 27/01, z dnia 27 lutego 2002 r. K 47/01, z dnia 19 października 1993 r. K 14/92, z dnia 25 września 1991 r. S 6/91, z dnia 19 listopada 2008 r. Kp 2/08, z dnia 25 września 2000 r. K 26/99.

⁵⁷ Np. ustawa o obniżeniu emerytury dla byłych funkcjonariuszy PRL. Jedną z podstaw zaskarżenia tej ustawy do TK było naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasady ochrony praw nabytych i niedziałania prawa wstecz. <http://prawnikow.pl/glosne-sprawy/214519,Kwestia-ustawy-dez-ubekizacyjnej-nadal-nie-jest-rozstrzygnieta.html>, 14.08.2010 19:31. Taki sam problem związany jest z lustracją, ponieważ karze ona oceniać przeszłe zachowania ludzi według norm obowiązujących w zupełnie innym ustroju polityczno-społecznym. J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 300.

⁵⁸ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99.

⁵⁹ Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00.

⁶⁰ Wyrok TK z 18 października 2006 r., P 27/05.

⁶¹ Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08.

określonego czynu, natomiast w prawie międzynarodowym tego typu zachowanie byłoby penalizowane. Wówczas mogłoby dojść do wyłączenia zasady *lex retro non agit*⁶².

- Uchwalenie tego typu norm może z dużym prawdopodobieństwem naruszyć prawa i wolności człowieka, dlatego też powinny one zostać zawarte w ustawie⁶³.
- W każdym przypadku naruszenia zakazu retroaktywności należy w szczególności zapewnić poszanowanie praw niewadliwie nabytych. Ustawodawca nie może arbitralnie znosić lub ograniczać praw podmiotowych jednostki, niezależnie czy mają one charakter praw publicznych czy też prywatnych⁶⁴.
- Złamanie tego zakazu musi być niezbędne do realizacji konkretnej wartości konstytucyjnej, której nie da się w inny sposób osiągnąć oraz musi ona być ważniejsza od tej chronionej zakazem retroakcji⁶⁵. Ustawodawca powinien również szczegółowo uzasadnić, dlaczego podejmuje się takiego kroku i wytłumaczyć czy na pewno zamierzonego rezultatu nie można osiągnąć w inny sposób⁶⁶. Wszystkie te warunki muszą zostać spełnione łącznie.
- Ujemne skutki naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz powinny zostać zrównoważone przez spodziewane efekty. Jest to swoista zasada proporcji stosowanych metod. Za mniej narażone na uznanie za niekonstytucyjne przez TK będą te przepisy retroaktywne, które będą znosić ograniczenia praw i wolności albo przyznawać większe uprawnienia. Należy podkreślić, że polepszenie sytuacji powinno nastąpić u wszystkich adresatów danej normy. W najgorszym przypadku status grupy, która nic nie uzyskała, nie powinien być przez retroaktywne przepisy prawa pogorszony⁶⁷. TK zwrócił uwagę na istotę tego problemu w wyroku z 8 marca 2005 r. K 27/03, w którym uznał za niekonstytucyjne przepisy prawa działające wstecz pomimo że wprowadziły korzystne zmiany prawne dla większości adresatów, ale dla pewnej grupy okazały się niekorzystne⁶⁸. Jednocześnie w tej samej sprawie TK przyznał, że mogło zapaść inne rozstrzygnięcie, gdyby możliwe było wskazanie wartości konstytucyjnej, której ochrona uzasadniałaby naruszenie takich wartości jak bezpieczeństwo prawne czy pewność obrotu⁶⁹.
- Za dodatkowy warunek usprawiedliwiający uchwalenie norm retroaktywnych można uznać subiektywne poczucie adresatów normy. Otóż, jeśli oni mogli, a nawet powinni się byli spodziewać uchwalenia tego typu przepisów, to nie mogą podnosić zarzutu bezprawnego działania. Natomiast w przypadku, „jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć decyzji tego rodzaju, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawiedliwiają⁷⁰”, to następuje wówczas złamanie zakazu niedziałania prawa wstecz, a także naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

⁶² J. Giezek (red.), *op. cit.*, s. 37.

⁶³ Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, wyrok TK z 8 listopada 1989 r., K 7/89.

⁶⁴ I. Wróblewska zwraca słusznie uwagę, bazując na orzecznictwie polskiego i niemieckiego sądu konstytucyjnego, że np. „retroaktywne przedłużenie okresów przedawnienia przestępstw nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, [...] ponieważ zaufanie sprawcy do tego, że po upływie określonego czasu nie będzie już ścigany, nie jest godne ochrony prawnej [...]”. I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 118.

⁶⁵ Wyroki TK z 31 stycznia 2000 r., P 4/99, z 24 czerwca 2008 r., z 19 marca 2007 r., K 47/05.

⁶⁶ Wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., U 5/06.

⁶⁷ Wyrok TK z 25 września 2000 r., K 26/99.

⁶⁸ I. Wróblewska, *op. cit.*, s. 110.

⁶⁹ Wyrok TK z 8 marca 2005 r., K 27/03.

⁷⁰ Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01.

- Trzeba zwrócić uwagę, że mowa tutaj o retroaktywności norm prawnych, a nie o retrospektywności. „Retrospektywność prawa polega na tym, że prawodawca stanowi akty normatywne mające zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego działania prawa nowego”⁷¹. TK wielokrotnie wskazywał wnioskodawcom, że nie rozróżniają pojęcia retroaktywności od retrospektywności i często skarżą się na złamanie zasady niedziałania prawa wstecz, gdy tymczasem w przedstawianym stanie faktycznym tego typu zarzut jest niewłaściwy⁷². Rozszerzenie zakazu *lex retro non agit* na normy retrospektywne „oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych”⁷³.

Podsumowując rozważania w tym punkcie, należy przytoczyć tezę zawartą w uzasadnieniu wyroku TK z 7 lutego 2001 r. K 27/00, że „w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić”.

6. Podstawa skargi konstytucyjnej

Zasada niedziałania prawa wstecz ma charakter przedmiotowy. Oznacza to, że skierowana jest do ustawodawcy. Można ją określić jako regułę „wyznaczającą prawodawcy granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych”⁷⁴. Samo powołanie się na naruszenie zakazu retroakcji bądź też zasady państwa prawnego, z którego ów zakaz wynika, jako podstawy skargi konstytucyjnej jest niewystarczające. Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wyraźnie stanowi, że jednym z elementów skargi konstytucyjnej jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Skarżący, by nie narazić się na odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu, powinien więc wskazać, jakie prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone przez sąd lub też inny organ administracji publicznej, który wydając prawem przepisany akt, naruszył zakaz retroakcji⁷⁵. Mówiąc inaczej, skarżący musi udowodnić, że określony akt łamie zasadę niedziałania prawa wstecz, przez co jego określone prawa bądź wolności konstytucyjne zostały naruszone⁷⁶. Co prawda TK respektuje zasadę *falsa demonstratio non nocet*⁷⁷, czyli błąd wnioskodawcy nie ma wpływu na zakres przedmiotowy sprawy i TK może z własnej inicjatywy sięgnąć po niewskazany fragment kwestionowanego aktu prawnego, w celu kompletnego zrekonstruowania normy prawnej łamiącej zakaz retroakcji⁷⁸. Tego typu zachowanie TK należy traktować jako wyjątek, mając na uwadze tzw. przymus adwokacko-radcowski przy sporządzaniu skargi konstytucyjnej. Jeśli uda się skarżącemu udowodnić naruszenie przez władzę publiczną konstytucyjnych praw lub wolności przez złamanie zakazu retroakcji, w konsekwencji prowadzi

⁷¹ Wyrok TK z 18 października 2006 r., P 27/05.

⁷² Wyrok TK z 31 marca 1998 r., K 24/97.

⁷³ Wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04;

⁷⁴ Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99.

⁷⁵ Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99.

⁷⁶ OTK ZU nr 5 z 1998 r., s. 466.

⁷⁷ Wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P 4/98, orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95.

⁷⁸ Wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., K 11/04.

to do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym RP naruszenia określonego prawa lub wolności⁷⁹.

Naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz nie będzie automatycznie skutkowało uznaniem danego przepisu za niekonstytucyjny. Nie zawsze konieczne będzie usunięcie tego przepisu z systemu prawnego. Wystarczająca może się okazać np. zmiana jego wykładni⁸⁰. Trzeba pamiętać o tym, że retroaktywność nie jest zakazem absolutnym⁸¹. Na TK ciąży obowiązek zbadania konkretnego stanu faktycznego. W każdym przypadku powinien zostać powzięty swoisty test, czy złamanie zakazu retroakcji było uzasadnione. Od wyniku tego sprawdzianu będzie zależało ostateczne rozstrzygnięcie TK.

7. Podsumowanie

Imperatyw niedziałania prawa wstecz należy do istotnych elementów składowych pojęcia demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny już w latach 80. XX wieku uznał go za jeden z filarów zasady zaufania obywateli do państwa, a po przemianach zapoczątkowanych w 1989 r. został on na stałe wpisany do polskiego systemu prawnego. Jest on skierowany do ustawodawcy, by tworząc nowe prawo, nie regulował nim stosunków prawnych o zamkniętym stanie faktycznym. Zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to, że możliwe są odstępstwa od niego, czyli uchwalenie regulacji retroaktywnej. Pomimo powszechnego używania zwrotu *lex retro non agit* nie zawsze jest on właściwie utożsamiany z zakazem retroaktywności. Należy dokładnie badać każdą normę prawną, ponieważ może się okazać, że nie jest ona retroaktywna, ale retrospektywna, co nie jest zabronione. Wielokrotnie TK odrzucał skargi konstytucyjne właśnie z tego powodu, że wnioskodawca utożsamiał bezpodstawnie retrospektywność z retroaktywnością.

Zasada niedziałania prawa wstecz obejmuje, oprócz zakazu retroakcji, również reguły intertemporalne. W prawie karnym odmianą reguły *lex retro non agit* jest sformułowanie *nullum crimen sine lege*. Gwarantuje ono jednostce, że jej prawnie dopuszczalne zachowanie w przeszłości nie zostanie mocą retroaktywnych przepisów uznane za sprzeczne z porządkiem prawnym i że nie zostanie za to pociągnięta do odpowiedzialności karnej. Również w prawie karnym zasada niedziałania prawa wstecz doznaje wyraźnego wyjątku, przyjmując za nakaz stosowanie normy *lex mitior retro agit*.

Obowiązywanie zakazu retroaktywności prawa chroni wolności i prawa jednostek w ten sposób, że ogranicza pole działania władzy publicznej wyłącznie do stosunków przyszłych. Zapewnia systemowi prawnemu stabilność oraz pewność. Natomiast naruszenie tego zakazu zagraża wartościom zawartym w takich fundamentalnych zasadach, jak: równość, zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa czy ochrona praw nabytych.

⁷⁹ Wyrok TK z 3 października 2001 r., K 27/01.

⁸⁰ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99.

⁸¹ J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 306.