

10/2/A/2011

**WYROK**

z dnia 16 marca 2011 r.

**Sygn. akt K 35/08\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróz  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 23 lutego i 16 marca 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154) z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.),
- 2) dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL,
- 3) dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 157) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 28 marca 2011 r. w Dz. U. Nr 64, poz. 342.

- 4) ustawy z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz. U. Nr 3, poz. 18) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL,
- 5) uchwały Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz. U. Nr 29, poz. 155) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL,

o r z e k a:

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

**2. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.**

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

**1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności uchwały Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz. U. Nr 29, poz. 155) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,**

**2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej**

**Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 157) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL ze względu na zbędność wydania wyroku,**

**3) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności ustawy z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz. U. Nr 3, poz. 18) z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów.**

## **Omówienie wyroku TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (dekrety stanu wojennego)**

### **1. Wprowadzenie**

Na rozprawach 23 lutego i 16 marca 2011 r., Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie pięciu aktów prawnych dotyczących prawodawstwa stanu wojennego z 1981 i 1982 r. Przedmiotem zaskarżenia były: 1) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: dekret o stanie wojennym), 2) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156; dalej: dekret o postępowaniach szczególnych), 3) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 157, ze zm.; dalej: dekret o właściwości sądów wojskowych), 4) ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz. U. Nr 3, poz. 18, ze zm.; dalej: ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego) oraz 5) uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz. U. Nr 29, poz. 155; dalej: uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego). Głównym zarzutem wobec tych aktów było to, że zostały wydane bez podstawy prawnej. Prawodawca naruszył kompetencja do wydania aktów normatywnych, co godziło w zasadę legalizmu. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił dekretem z 12 grudnia 1981 r., że zostały wydane z naruszeniem standardów dotyczących zakazu działania prawa wstecz.

### **2. Problem kognicji Trybunału Konstytucyjnego**

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy zaskarżone akty prawne podlegają jego kontroli w myśl art. 188 Konstytucji. Zakwestionowane zostały bowiem dekrety Rady Państwa z mocą ustawy oraz uchwała Rady Państwa, które to akty nie występują obecnie w systemie źródeł prawa polskiego. Ponadto wszystkie skarżone regulacje zostały uchylone. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o swojej kognicji w tej sprawie.

#### **2.1. Możliwość badania dekretów z mocą ustawy przez Trybunał Konstytucyjny**

Art. 188 Konstytucji dotyczący zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie wymienia *expressis verbis* dekretów z mocą ustawy. Jednak zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.

o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ilekroć w przepisach ustawy jest mowa o „ustawie” rozumie się przez to ustawy oraz inne akty ustawodawcze wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Ponieważ dekrety Rady Państwa były aktami mającymi moc ustawy, Trybunał mógł zbadać ich zgodność z Konstytucją.

## **2.2. Możliwość badania uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego przez Trybunał Konstytucyjny**

Szczególne wątpliwości co do kognicji Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego. Zdaniem Trybunału, wprowadzenie stanu wojennego (§ 1 uchwały) powinno być klasyfikowane jako akt stosowania prawa. Akt wprowadzenia stanu wojennego nie ustanawiał nowych norm prawnych, ale był zdarzeniem przesądzającym o tym, że znajdują zastosowanie normy prawne przewidziane na wypadek takiego stanu.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego nie mieściła się w zakresie konstytucyjnego pojęcia „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”. Trybunał stwierdził, że wydanie orzeczenia o tej uchwale jest niedopuszczalne i umorzył postępowanie w tym zakresie.

## **2.3. Problem obowiązywania dekretów z 12 grudnia 1981 r. oraz ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego a kognicja Trybunału Konstytucyjnego**

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone dekrety z 12 grudnia 1981 r. oraz ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego mieszczą się w dyspozycji art. 188 Konstytucji. Trybunał uwzględnił jednak, że zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 156, poz. 1301, ze zm.; dalej: ustawa o stanie wojennym z 2002 r.) straciły moc: dekret o stanie wojennym, ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, ustawa z dnia 18 grudnia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego (Dz. U. Nr 41, poz. 273, ze zm.).

Z art. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego wynikało, że dekrety wymienione w tej ustawie (a zatem: dekret o stanie wojennym, dekret o postępowaniach szczególnych, dekret o właściwości sądów wojskowych, dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń, Dz. U. Nr 29, poz. 158) obowiązywały do czasu wydania ustawy o stanie wojennym. Utraciły one moc obowiązującą z

dniem wejścia w życie ustawy o stanie wojennym z 2002 r.

Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że 1 stycznia 1998 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554) zostały uchylone przepisy dekretu o stanie wojennym przewidujące odpowiedzialność karną za popełnione przestępstwa. Art. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny stanowił bowiem, że z dniem wejścia w życie kodeksu karnego tracą moc przepisy dotyczące spraw w tym kodeksie unormowanych, chyba że przepisy tej ustawy stanowią inaczej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że wszystkie zakwestionowane akty normatywne utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ponieważ nie mogą już wyznaczać obowiązków określonego postępowania. W związku z tym ich kontrola byłaby możliwa tylko wtedy, gdyby uznać, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

#### **2.4. Analiza konieczności orzekania o dekretach z 12 grudnia oraz o ustawie o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego**

2.4.1. Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy konieczności orzekania o zakwestionowanych dekretach z 12 grudnia 1981 r. oraz o ustawie o szczególnej regulacji w okresie stanu wojennego ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nie umarza się postępowania przed Trybunałem w wypadku utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy treści art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Przedstawił genezę wprowadzenia tego przepisu do ustawy i przypomniał jego wykładnię w świetle orzecznictwa TK i poglądów przedstawicieli doktryny prawa.

2.4.2. Uzupełniając dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał zwrócił uwagę, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia jest konieczne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw wtedy, gdy zapewnienie *de lege lata* skutecznej ochrony tych praw – wobec bezczynności ustawodawcy – nie jest możliwe bez wydania takiego orzeczenia. Chodzi tu o każdą sytuację, w której wolności i prawa konstytucyjne zostały naruszone w wyniku wydania lub stosowania badanego aktu normatywnego i w chwili wydawania orzeczenia nie są należycie chronione, a w szczególności ustawodawca nie usunął skutków ich naruszeń, zaś wydanie przez

Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego prowadzi do zapewnienia ochrony tych wolności i praw. „Konieczność” ujęta w ust. 3 art. 39 ustawy o TK jest wyjaśniana w dyskursie argumentacyjnym, tj. po zbadaniu okoliczności przemawiających za ochroną praw człowieka.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK dopuszczający orzekanie o akcie normatywnym nieobowiązującym może znaleźć zastosowanie zarówno w ramach kontroli konkretnej jak i abstrakcyjnej. W wypadku pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (kontrola konkretna) istnieje domniemanie, że wydanie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Zakwestionowanie określonego przepisu w ramach takiej kontroli powoduje, że dochodzi do oceny konsekwencji prawnych zdarzeń przeszłych. W wypadku kontroli abstrakcyjnej, wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić odpowiednie argumenty uzasadniające niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jeśli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umorzy postępowanie z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

2.4.3. Analizując konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw Trybunał nawiązał do zasady godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że znaczenie konstytucyjnej normy wyrażającej zasadę godności człowieka dla potrzeb zbadania konstytucyjności prawodawstwa stanu wojennego polega na tym, że zawiera ona nakaz zapewnienia możliwie najskuteczniejszej i najszerszej ochrony wolności i praw konstytucyjnych i usuwania skutków naruszeń tych praw. Dotyczy to nie tylko naruszeń praw, które miały miejsce po ustanowieniu obecnie obowiązującej Konstytucji, ale również naruszeń praw konstytucyjnych, które miały miejsce przed jej wejściem w życie.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka jest związany z realizacją zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym z realizacją zasady legalności działania władzy publicznej. Warunkiem poszanowania i ochrony godności człowieka przez organy władzy publicznej jest przestrzeganie obowiązujących norm prawnych, ustanowionych w prawidłowy sposób.

2.4.4. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że istnieje bezpośredni związek między naruszeniem wymogów kompetencji przy stanowieniu prawa a naruszeniem praw człowieka. Konstytucja PRL gwarantowała, i Konstytucja z 1997 r. gwarantuje prawa zapewniające jednostce i innym podmiotom prywatnym ochronę przed ingerencją organów władzy publicznej podejmowaną

bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej.

Wydanie bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej aktu normatywnego ustanawiającego ograniczenia praw konstytucyjnych stanowi przykład naruszenia tych praw. Akt taki prowadzi bowiem do wydawania aktów stosowania prawa ingerujących dalej w prawa konstytucyjne, wywołując dynamikę działań podejmowanych bez należytej podstawy prawnej. Z punktu widzenia jednostki, ingerencja prawodawcza podejmowana z naruszeniem przepisów określających kompetencje organów władzy publicznej w zakresie stanowienia prawa jest nie mniej dotkliwa niż ingerencja naruszająca wymogi materialne określone w Konstytucji.

Funkcja ochronna praw człowieka ma szczególnie istotne znaczenie w wypadku prawa gwarantowanego zasadą *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* wynikają postulaty skierowane zarówno do ustawodawcy, jak i do podmiotów stosujących prawo. Najważniejszą dyrektywą związaną z *nullum crimen, nulla poena sine lege* jest zakaz wstecznego działania ustawy karnej (*lex retro non agit*). Ma ona kluczowe znaczenie wśród zasad odpowiedzialności karnej. Rozważana zasada wyklucza odpowiedzialność karną na podstawie aktów normatywnych, nawet o mocy ustawy, ustanowionych przez organy bez odpowiednich kompetencji lub ustanowionych z naruszeniem przepisów proceduralnych.

Konstytucyjna ochrona przed arbitralną ingerencją organów władzy publicznej oznacza nie tylko zakaz takiej ingerencji, ale także wymóg usunięcia skutków wyrządzonych przez taką ingerencję. W państwie spełniającym elementarne kryteria praworządności formalnej, jednostka lub inny podmiot, których konstytucyjne prawa zostały naruszone, mają prawo domagać się nie tylko uchylecia aktu normatywnego naruszającego te prawa, ale także usunięcia skutków wywołanych przez ten akt prawny. Dotyczy to naruszeń praw wywołanych zarówno niezgodnością treści aktu normatywnego z treścią norm konstytucyjnych, jak i wydaniem aktu normatywnego bez odpowiednich kompetencji prawodawczych albo z naruszeniem przepisów normujących procedurę wydawania danego aktu prawnego.

Trybunał stwierdził zatem, że kwestia, czy ingerencja w sferę praw jednostki narusza formalne czy też materialne wymogi ustanowione w Konstytucji, nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia oceny konieczności wydania orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zapewnienie ochrony konstytucyjnych wolności i praw jest konieczne bez względu na to, czy ich naruszenie wynikało z ustanowienia aktu normatywnego o niekonstytucyjnej treści, czy też z ustanowienia aktu normatywnego przez organ bez odpowiednich kompetencji prawodawczych.

2.4.5. Trybunał odniósł się także standardów, zgodnie z którymi ma być analizowana



konieczność wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych wolności i prawa. Zaskarżone akty normatywne zostały ustanowione 12 grudnia 1981 r. pod rządami Konstytucji PRL. Były one stosowane jako akty normatywne wyznaczające powinne zachowanie od 12 grudnia 1981 r. do 21 lipca 1983 r. Po ich ustanowieniu miały miejsce kilkakrotne zmiany przepisów konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki. Obecnie wolności i prawa te gwarantuje Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.

Po roku 1989, wraz z odrzuceniem zasady kierowniczej roli partii komunistycznej oraz wprowadzeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, nastąpiły zmiany w regulacji konstytucyjnej wolności i praw człowieka i obywatela, a także w podejściu do ich zabezpieczenia. Ustrojodawca kluczowe znaczenie przypisał formalnym środkom ochrony wolności i praw. Prawa zagwarantowane w regulacjach konstytucyjnych obowiązujących przed wejściem w życie obecnej Konstytucji są gwarantowane również w obecnej Konstytucji: są to w swej istocie te same prawa, tyle że są objęte intensywniejszą ochroną i poddane skuteczniejszym zabezpieczeniom formalnym. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. gwarantuje ponadto prawa, które nie były gwarantowane *expressis verbis* na poziomie konstytucyjnym przed 17 października 1997 r. Większość z tych praw była jednak uznawana w polskim systemie prawnym. Wynikały one z 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; dalej: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych) i wiążącego polskiego ustawodawcę.

Trybunał wyjaśnił, że w rozpoznawanej sprawie kwestia tego, czy konieczność orzekania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK podlega ocenie w oparciu o regulacje poddające pod ochronę wolności i prawa obowiązujące w chwili orzekania, czy też obowiązujące w okresie, w którym wolności i prawa były naruszone, nie ma istotnego znaczenia. Obowiązująca Konstytucja RP rozszerzyła zakres ochrony praw konstytucyjnych w stosunku do stanu sprzed jej wejścia w życie. Każda ingerencja w prawa zagwarantowane w regulacjach obowiązujących przed 17 października 1997 r. jest jednocześnie ingerencją w te same prawa objęte gwarancjami konstytucyjnymi obowiązującymi od tego dnia. Dlatego też wydanie orzeczenia w rozpoznawanej sprawie jest konieczne zarówno z punktu widzenia praw zagwarantowanych w Konstytucji obowiązującej w chwili ustanowienia badanych dekretów, jak i z punktu widzenia praw zagwarantowanych w Konstytucji w chwili orzekania.

2.4.6. Trybunał opisał, na czym polegało naruszenie konstytucyjnych wolności i praw w dekretach z 12 grudnia 1981 r.

Wskazał, że dekret o stanie wojennym zawierał przepisy materialnoprawne ustanawiające

ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Art. 4 ust. 1 dekretu o stanie wojennym zawieszał lub ograniczał podstawowe prawa obywateli określone w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których Polska Rzeczypospolita Ludowa była stroną. W szczególności zostały zniesione lub ograniczone: nietykalność osobista (art. 87 ust. 1 Konstytucji PRL), nienaruszalność mieszkań i tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji PRL), prawo zrzeszania się (art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL), wolność słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 83 ust. 1 Konstytucji PRL). W ten sposób prawodawca aktem o randze ustawy ograniczył konstytucyjne prawa obywateli. Regulacje dekretu o stanie wojennym stanowiły zaprzeczenie przyjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Represyjność przepisów dekretu o stanie wojennym przejawiała się w tym, że dokonywał on penalizacji czynów, które nie były przed 13 grudnia 1981 r. karalne, a także zaostrzał odpowiedzialność karną za czyny zabronione na gruncie ówczesnego prawa oraz liczne dotychczasowe wykroczenia kwalifikował jako przestępstwa. Represyjne przepisy miały na celu zduszenie wolności słowa, zrzeszania się, druku, zgromadzeń oraz innych wolności i praw, jakie przysługiwały obywatelom z mocy Konstytucji PRL oraz obowiązującego prawa międzynarodowego.

Dokonując analizy dekretu o postępowaniach szczególnych, Trybunał zauważył, że akt ten zawierał przepisy proceduralne i materialnoprawne, zaostrzające kary wymierzane w tych postępowaniach. Dotykał on wolności osobistej jednostki zagwarantowanej zarówno w Konstytucji PRL jak i w Konstytucji RP. Na gruncie dekretu o postępowaniach szczególnych, sąd musiał orzekać obligatoryjnie środek w postaci tymczasowego aresztowania (por. art. 8 ust. 1 dekretu), a od wyroku wydanego w postępowaniu doraźnym nie przysługiwało odwołanie (art. 13 ust. 3).

Dekret o właściwości sądów wojskowych powierzał rozpoznawanie spraw o określone przestępstwa sądom wojskowym, a jednocześnie wprowadzał określone zmiany dotyczące ustroju tych sądów, m.in. w zakresie obsadzania stanowisk sędziowskich w tych sądach oraz udziału ławników w postępowaniach sądowych w sprawach karnych. Wprowadzone zmiany rzutowały na funkcjonowanie sądów i obsadzanie ich składu, a także na sposób rozpoznawania spraw karnych i stosowania przepisów proceduralnych i materialnych. Rozważane przepisy miały znaczenie dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych zagwarantowanych w Konstytucji PRL, jak i Konstytucji RP, a w szczególności wolności osobistej i własności.

Represje stosowane na podstawie przepisów dekretów z 12 grudnia 1981 r., w tym skazania, dotyczyły obywateli, którzy popełniali czyny mieszczące się w pojęciu „działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”, jak i tych, którzy popełniali czyny zabronione dekretem,

ale niekwalifikujące się jako związane z taką działalnością. Zbadanie konstytucyjności dekretów i wydanie orzeczenia przez Trybunał, leżało w interesie wszystkich podmiotów konstytucyjnych wolności i praw, a nie tylko w interesie osób, które były zaliczane przez władze do „uczestników nielegalnej działalności antysocjalistycznej”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone dekrety z 12 grudnia 1981 r. dotyczyły konstytucyjnych wolności i praw. Wykazał, że wydanie wyroku odnośnie do dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych jest konieczne.

2.4.7. Trybunał przypomniał, że ustawodawca wydał regulacje, które łagodzą negatywne skutki aktów normatywnych wydawanych w okresie stanu wojennego.

Trybunał stwierdził jednak, że akty normatywne ustanowione w celu naprawienia krzywd i szkód wyrządzonych do 1989 r. miały charakter selektywny. Nie obejmują one niektórych rodzajów naruszeń wolności i praw człowieka. Poza zakresem ich działania pozostały niektóre formy represji politycznych, oraz wypadki naruszeń wolności i praw konstytucyjnych niemające charakteru represji za działalność polityczną, ale polegające na nielegitymowanej konstytucyjnie ingerencji w sferę najważniejszych wolności i praw ogółu obywateli. Dotyczy to w szczególności ingerencji prawnokarnej, która dotykała nie tylko osoby prowadzące działalność polityczną, ale również osoby niezaangażowane politycznie, które z różnych przyczyn naruszały przepisy prawnokarne obowiązujące w stanie wojennym.

Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że obecnie istniejące środki prawne nie pozwalają na wzruszenie rozstrzygnięć zapadłych w niektórych sprawach w postępowaniach prowadzonych na podstawie dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych. Wobec tego jedynie wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny mogło być skutecznym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych wszystkich podmiotów, w stosunku do których zastosowano szczególne postępowania, a nie tylko wobec działających na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

2.4.8. Trybunał uznał, że w czasie stosowania dekretów z 12 grudnia 1981 r. można wyróżnić dwa okresy. Pierwszy, od chwili wejścia w życie do ostatniego dnia obowiązywania stanu wojennego, czyli do 21 lipca 1983 r. W tym okresie obowiązywał stan wojenny, a dekrety były stosowane przez organy władzy publicznej jako akty normatywne wyznaczające powinne zachowanie swoich adresatów. Drugi okres rozpoczął się z dniem zniesienia stanu wojennego, tj. 22 lipca 1983 r. i trwał aż do formalnej derogacji dekretów, tj. do 25 października 2002 r. włącznie. W tym okresie dekrety nie były stosowane, ale były integralną częścią systemu prawnego i z tego

względem stanowiły potencjalne zagrożenie dla praw konstytucyjnych.

To, że bezpośrednia ingerencja w prawa konstytucyjne miała miejsce w czasie trwania stanu wojennego, nie ma jednak znaczenia dla oceny konieczności wydania takiego wyroku ani nie rzutuje na ocenę konstytucyjności samego dekretu. Konieczność wydania orzeczenia nie zależy bowiem od długości okresu rzeczywistego stosowania badanego aktu normatywnego, ale od zaistnienia choćby jednej sytuacji ingerencji w prawa konstytucyjne, w wypadku której wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego może ułatwić usunięcie skutków tej ingerencji.

2.4.9. Dekrety z 12 grudnia 1981 r. zostały zaskarżone w całości, a przedstawione zarzuty odnoszą się niepodzielnie do całych aktów prawnych. Dlatego Trybunał Konstytucyjny nie rozważał dla każdego z przepisów z osobna, czy kontrola konstytucyjności konkretnego przepisu jest niezbędna dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

2.4.10. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydanie orzeczenia w sprawie konstytucyjności dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych jest konieczne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Te dwa dekrety wyczerpały problem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że zbędne jest orzekanie o dekrecie o właściwości sądów wojskowych, i w zakresie badania tego aktu umorzył postępowanie.

Wobec tego, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił żadnych argumentów uzasadniających konieczność wydania orzeczenia w odniesieniu do przepisów zawartych w ustawie o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że wydanie orzeczenia o ustawie o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego nie jest niezbędne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw i w tym zakresie umorzył postępowanie.

### **3. Przedział czasowy właściwy dla określenia przedmiotu kontroli**

Przedmiotem merytorycznych rozważań Trybunału Konstytucyjnego były dekret o stanie wojennym i dekret o postępowaniach szczególnych. Trybunał rozstrzygnął problem właściwego wzorca kontroli.

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że w stosunku do dekretu o stanie wojennym i dekretu o postępowaniach szczególnych Rzecznik Praw Obywatelskich powołał wzorce kontroli w taki sposób, że wniósł o zbadanie aktu normatywnego z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31

ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL. Na rozprawie 16 marca 2011 r. przedstawiciele wnioskodawcy doprecyzowali wzorce kontroli, wyjaśniając, że chcą, by dekrety z 12 grudnia 1981 r., były poddane kontroli także z punktu widzenia art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w związku z zawartym w nim zakazem działania prawa wstecz.

Trybunał wyjaśnił, które przepisy konstytucyjne stanowiły w rozpoznawanej sprawie podstawę kontroli. W tym celu przypomniał pogląd ze swego orzecznictwa, że podczas oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a podczas oceny kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu. Teza ta została utrwalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i znajduje odzwierciedlenie w późniejszych jego wyrokach (por. np. wyroki z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67 oraz z 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80). Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zarzut naruszenia przepisów kompetencyjnych i wskazał, że konstytucyjność badanego aktu normatywnego w rozpoznawanej sprawie podlega ocenie z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia, a więc z punktu widzenia art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL. Trybunał jednocześnie uwzględnił, że do wzorców kontroli wskazanych przez Rzecznika należy zasada legalizmu. Zasada ta była wyrażona zarówno w Konstytucji PRL, jak i jest obecna w Konstytucji RP. Odnotował to w *petitum* wniosku RPO.

Trybunał omówił treść zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji, która polega na tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ta zasada odnosi się także do sfery stanowienia aktów normatywnych.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że działanie bez kompetencji prawodawczej lub naruszenie reguł procedury tworzenia prawa samo przez się nie musi wywoływać skutków w postaci naruszenia określonych praw i wolności. Jako działanie nielegalne jest jednak niedopuszczalną formą ingerencji w te wolności i prawa. Gwarancja praw i wolności wyraża się bowiem nie tylko w tym, że ingerować w nie można jedynie w wypadkach, gdy dopuszcza to Konstytucja oraz w granicach w niej przewidzianych, lecz także w tym, że normować je można jedynie w określonej formie prawnej. Zarówno sposób powoływania organów ustawodawczych, jak i procedura ich działania mają bowiem działania te legitymizować. Jest to szczególnie doniosłe w wypadku prawa karnego pozwalającego ingerować głęboko w najcenniejsze dobra człowieka i stąd opartego na fundamentalnych zasadach *nullum crimen, nulla poena sine lege*. A właśnie normy prawa karnego zawierały zaskarżone dekrety. Na organach, którym powierzono zadanie stania na straży legalności działań organów władzy publicznej, w tym władzy

prawodawczej, spoczywa zatem – zgodnie z zasadą legalizmu – obowiązek usuwania naruszeń prawa, których się te organy dopuściły.

Art. 7 Konstytucji, wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako jeden z wzorców kontroli w rozważanej sprawie, został zastosowany przez TK wyjątkowo. Znajduje on uzasadnienie aksjologiczne w zasadach sprawiedliwości tranzycyjnej, nieusprawiedliwiającej nielegalnych działań dawnej władzy i nakazujących – w miarę możliwości – usuwać nielegalne naruszenia wolności i praw.

Nie trzeba było odwoływać się do zasady legalizmu zawartej w art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL, gdyż ta zasada została skonkretyzowana przepisami o kompetencji Rady Państwa do wydawania dekretów (art. 31 Konstytucji PRL).

Trybunał odniósł się do wzorca z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, dotyczącego zakazu wstecznego działania prawa w prawie karnym. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepis ten wyraża fundamentalne zasady prawa karnego, które są adresowane zarówno do organów stanowiących prawo, jak i do organów egzekwujących prawo. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasady zawarte w wymienionym przepisie Paktu mają charakter bezwzględny i nie dopuszczają żadnych wyjątków. W szczególności Pakt nie dopuszcza zawieszenia stosowania postanowień art. 15 w stanach zagrożenia państwa.

Zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* oraz zakaz retroakcji prawa karnego zostały wyrażone w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie do ich treści, organy stanowiące prawo powinny tak kształtować treść przepisów prawnych, aby wykluczyć jego wsteczne stosowanie. Z kolei organy stosujące prawo powinny zadbać o to, aby obowiązujące regulacje prawne były stosowane w taki sposób, aby wykluczyć ich wsteczne działanie. Art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowił adekwatny wzorzec kontroli.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady tworzenia prawa pod rządami poprzednich konstytucji różniły się od obecnych. Każde prawo, by mogło spełniać wymogi legalizmu, musi być prawem ustanowionym przez kompetentną władzę we właściwym trybie, określonym przez normy prawa obowiązującego w chwili jego stanowienia. Konstytucja PRL zawierała reguły tworzenia prawa, w tym regulację art. 31 ust. 1. Dotyczyła ona wydawania dekretów przez Radę Państwa w okresie między sesjami Sejmu. Ocena kompetencji i trybu wydania dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych z punktu widzenia zasady legalizmu musiała uwzględniać przepisy dotyczące wydawania dekretów z mocą ustawy zawarte w art. 31 ust. 1 tej Konstytucji. Stanowią one konieczne kryterium oceny tego, czy dekret został wydany przez kompetentny organ w odpowiedniej procedurze, a zatem nie mogą być pomijane w procesie kontroli konstytucyjności badanego aktu prawnego.

Art. 7 Konstytucji RP – wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako jeden z wzorców kontroli – jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Zasada legalizmu pełni jednak w każdym systemie prawa funkcję gwarancyjną. Wynika z niej wskazówka, by – w razie wątpliwości – poddając kontroli konstytucyjności akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą, uczynić wzorcem kontroli akt, który nie obowiązuje, ale który proklamował zasadę legalizmu. W rozważanym wypadku takim aktem jest Konstytucja PRL. Powyższa konkluzja znajduje silne uzasadnienie aksjologiczne w zasadach sprawiedliwości tranzycyjnej, nieusprawiedliwiających nielegalnych działań dawnej władzy.

Zakwestionowane przez RPO akty zostały ustanowione pod rządami Konstytucji PRL (w brzmieniu obowiązującym 12 grudnia 1981 r.) i obowiązywały pod rządami kolejnych regulacji konstytucyjnych, w tym również obecnej Konstytucji RP. Kwestia konstytucyjności formalnej aktu normatywnego wydanego na gruncie jednej regulacji konstytucyjnej rzutuje na ocenę jego konstytucyjności pod rządami każdej kolejnej regulacji konstytucyjnej, ponieważ obowiązywanie i stosowanie aktu normatywnego ustanowionego przez organ bez odpowiednich kompetencji narusza zasadę legalizmu formułowaną w kolejnych regulacjach konstytucyjnych obowiązujących w czasie obowiązywania niekonstytucyjnego aktu normatywnego.

#### **4. Analiza kompetencji do uchwalenia dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych**

4.1. Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny konstytucyjności wydania dekretów o stanie wojennym oraz o postępowaniach szczególnych stwierdził, że Rada Państwa zwołała trzecią sesję Sejmu VIII kadencji 30 marca 1981 r. uchwałą Rady Państwa z dnia 24 marca 1981 r. w sprawie zwołania sesji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. Nr 8, poz. 62). Uchwała ta została wydana na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 Konstytucji PRL. Sesja została zamknięta 26 marca 1982 r., na podstawie uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie zamknięcia sesji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. Nr 10, poz. 68).

Sesja Sejmu trwała zatem od 30 marca 1981 r. do 26 marca 1982 r. W myśl art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL, Rada Państwa mogła wydawać dekrety z mocą ustawy wyłącznie w okresach między sesjami Sejmu. Rada Państwa miała przy tym obowiązek przedstawienia tych dekretów do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższej sesji. Z regulacji konstytucyjnej wynikało jednoznacznie, że w czasie sesji Sejmu Rada Państwa nie miała kompetencji do wydawania dekretów w mocą ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Państwa wydała dekrety wbrew art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL. Dekret o stanie wojennym oraz dekret o postępowaniach szczególnych zostały bowiem wydane 12 grudnia 1981 r. W tym czasie trwała trzecia sesja Sejmu VIII kadencji. Takie działanie

prawotwórcze Rady należy uznać za nielegalne, bo pozbawione podstawy prawnej, czyli naruszające nie tylko szczegółowe przepisy konstytucyjne dotyczące procesu prawotwórczego, ale też zasady dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej.

4.2. Trybunał przypomniał też, że dekret o stanie wojennym oraz uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego były odrębnymi aktami prawnymi. Inny był ich charakter. Akty te miały odmienne podstawy wydania.

Na podstawie art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymagał tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa mogła ogłosić częściową lub powszechną mobilizację.

Rada Państwa w dekrecie o stanie wojennym określiła przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Oprócz względów bezpieczeństwa państwa i zagrożenia suwerenności (zagrożenie zewnętrzne), Rada Państwa przesądziła, że stan wojenny można wprowadzić w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju, w granicach jednego lub kilku województw (zagrożenie wewnętrzne).

W ocenie Trybunału, Rada Państwa nie miała prawa do określania przesłanek wprowadzenia stanu wojennego, w tym do ustanowienia przesłanek niewskazanych w art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL.

Organ ten nie powinien regulować zasadniczych kwestii ustroju państwowego, w tym dotyczących praw obywatelskich. W tym zakresie kompetentny był najwyższy organ – Sejm. Materia dotycząca stanu wojennego powinna być – ze względu na wynikający z istoty tego stanu nadzwyczajnego zakres ingerencji w gwarantowane w ówczesnej Konstytucji PRL oraz z uwagi na katalog praw podstawowych wpisanych do ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – regulowana wyłącznie w ustawie. Wymagałoby to – w każdym wypadku – wdrożenia sejmowej procedury ustawodawczej.

Rada Państwa nie mogła wydać dekretu o stanie wojennym jako aktu wkraczającego w treść Konstytucji PRL. Przesłanki z art. 1 dekretu o stanie wojennym dotyczą w dużej mierze stanu wyjątkowego, a taki stan nie został przewidziany Konstytucją PRL. Stan wyjątkowy z natury rzeczy zezwala na bardziej ograniczony zakres ingerencji w prawa i wolności człowieka, niż ma to miejsce w stanie wojennym. A zatem, stosownie do argumentu *a maiori ad minus*, gdy w kraju nie dochodzi do aktów zbrojnej przemocy wobec organów władzy ani nie ma żadnych przesłanek wystąpienia takich aktów, dopuszczalnym stanem nadzwyczajnym byłby określony, też zawsze w ustawie, stan wyjątkowy. Trybunał podkreślił, że prawa o stanie wyjątkowym również – z racji uregulowania w nim ograniczeń praw i wolności – biorąc pod uwagę zarówno ówczesne pojmowanie konstytucji



jako ustawy zasadniczej przez oficjalną doktrynę, jak i związanie Polski zasadami wpisanymi do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi określającymi katalog praw człowieka jak i wartościami wyznawanymi przez partnerów społecznych – Rada Państwa po 1977 r. nie mogła przyjąć dekretem nawet w okresie, gdy Sejm nie obradował na sesji.

Członkowie Rady Państwa nie tylko powinni, ale musieli być świadomi istnienia owych konstytucyjnych ograniczeń. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL Rada Państwa była organem konstytucyjnie zobowiązanym do „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”.

### **5. Analiza zarzutu naruszenia zakazu działania prawa wstecz**

Trybunał omówił znaczenie zasady *lex retro non agit*. Podkreślił, że owa zasada zakazuje prawodawcy nadawać stanowionym normom moc wsteczną, poza szczególnymi sytuacjami, w których dopuszczalne są wyjątki od tej zasady. Organom stosującym prawo nakazuje natomiast, by w razie jakichkolwiek wątpliwości co do znaczenia interpretowanych przepisów, odrzuciły te spośród nich, przy których przepisy te miałyby moc wsteczną.

Zasada *lex retro non agit* w zakresie, w jakim pokrywa się z zasadą *nullum crimen, nulla poena sine lege*, jest wyrażana we wszystkich aktach prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał swoje orzecznictwo dotyczące tej zasady (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5; orzeczenia TK: z 25 lutego 1992 r., sygn. K 3/91, OTK z 1992 r., cz. 1, poz. 1, s. 9; z 19 października 1993 r., cz. 2, poz. 35; z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 41; z 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. 2, poz. 42 oraz wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71).

Trybunał zakazowi działania prawa wstecz nie nadawał charakteru absolutnego, dopuszczając odstępstwa od niego, jeśli w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie odstępstwo, ale przyjął, że zakaz ten ma bezwzględny charakter w zakresie prawa karnego (por. wyrok z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209).

W ocenie Trybunału obydwie badane dekrety zawierały przepisy, w których prawodawca oddzielał datę ich wejścia w życie od momentu wystąpienia zachowania czy zdarzenia, do których normy dekretów mogły mieć zastosowanie. I tak art. 61 dekretu o stanie wojennym stanowił: „Dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia”. Podobną formułę zawierał art. 25 dekretu o postępowaniach szczególnych. Przepis ten stanowił: „Dekret wchodzi w

życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia wprowadzenia stanu wojennego”.

Dekret o stanie wojennym uchwalono 12 grudnia 1981 r. i od tej chwili miał on zastosowanie do przewidzianych w nim zachowań i zdarzeń.

W myśl § 1 uchwały Rady Państwa o wprowadzeniu stanu, stan wojenny został wprowadzony z dniem 13 grudnia 1981 r.; dekret o postępowaniach szczególnych miał więc zastosowanie do zachowań i zdarzeń od 13 grudnia 1981 r.

Zaskarżone dekrety zostały ogłoszone 18 grudnia 1981 r. i dopiero w tym dniu, zgodnie z ich postanowieniami końcowymi, weszły w życie, mimo że numer Dziennika Ustaw, w którym je zamieszczono, miał datę 14 grudnia.

Trybunał wskazał, że w okresie od 13 grudnia 1981 r. do dnia rzeczywistego ogłoszenia badane dekrety nie były częścią polskiego systemu prawnego, ponieważ jako akty nieogłoszone nie obowiązywały. Obywatele mogli więc zasadnie oczekiwać, że w odniesieniu do czynów popełnionych w tym okresie stosowane będą dotychczasowe ustawy karne. Od momentu ogłoszenia dekretów nabrały one mocy wstecznej.

Ze względu na moc wsteczną obydwu dekretów, za popełnienie czynów w nich wskazanych ich sprawcy w okresie od 13 do 17 grudnia 1981 r. ponosili odpowiedzialności karną, choć czyny te nie były zakazane w chwili ich popełnienia, lub ponosili odpowiedzialność karną na zasadach określonych w dekretach, a więc na zasadach surowszych niż obowiązujące w chwili popełnienia tych czynów. Normy dekretów dotknęły zarówno sprawców czynów, które na gruncie wcześniejszych przepisów w ogóle nie były karane, jak i sprawców czynów, które na gruncie wcześniejszych unormowań były zagrożone karami mniej surowymi. Obydwa badane dekrety przewidywały wymierzenie wymienionym sprawcom kar surowszych niż obowiązujące w chwili popełnienia czynu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma wątpliwości, iż dekret o stanie wojennym oraz dekret o postępowaniach szczególnych naruszały zasadę niedziałania prawa wstecz wyrażoną w art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

#### **6. Stosowanie dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych a problem ich należytego ogłoszenia.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też uwagę że dekret o stanie wojennym oraz dekret o postępowaniach szczególnych datowane na 12 grudnia 1981 r. zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw opatrzonym datą 14 grudnia 1981 r. W rzeczywistości ten dziennik skierowano do druku i wydrukowano najwcześniej 17 grudnia 1981 r. Rzecznik stwierdził również, że w następstwie tego stanu rzeczy w początkowym okresie stanu wojennego sądy stosowały nieoficjalny tekst aktu

normatywnego, co – zdaniem Trybunału – było stosowaniem norm aktu nieobowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w rozpoznawanej sprawie na naruszenie zasady nieretroakcji prawa przez prawodawcę nałożyły się naruszenia tej zasady przez organy stosujące prawo. Kwestia antydatowania Dziennika Ustaw oraz sposobu kolportowania jego egzemplarzy, a także stosowania przez sądy nieobowiązującego aktu normatywnego, jako działania z zakresu stosowania prawa, wykraczają poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

## **7. Skutki orzeczenia**

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych z powodu wydania ich bez odpowiednich kompetencji przez Radę Państwa. Stwierdził też naruszenie przez te akty zasady *lex retro non agit*.

7.1. Ustrojodawca nie różnicuje skutków orzeczeń stwierdzających niekonstytucyjność aktu normatywnego w zależności od tego, czy jest to niekonstytucyjność materialna, czy też niekonstytucyjność formalna. W myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji, każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Akt normatywny wydany przez organ bez odpowiednich kompetencji lub z naruszeniem przepisów regulujących procedurę prawodawczą obowiązuje do chwili ogłoszenia orzeczenia o jego niekonstytucyjności albo traci moc w terminie późniejszym określonym przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei orzeczenie o niekonstytucyjności aktu nieobowiązującego nie podważa jego mocy obowiązującej w okresie, kiedy dany akt normatywny obowiązywał, ale otwiera drogę do wznowiania postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Dekret o stanie wojennym oraz dekret o postępowaniach szczególnych były uznawane przez organy władzy publicznej za obowiązujące akty normatywne i były przez nie stosowane. Wyrok Trybunału o niekonstytucyjności dekretów nie podważa wstecznie ich mocy obowiązującej w okresie, kiedy akty te obowiązywały i były stosowane. Otwiera natomiast drogę do zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji i wznowienia postępowania, w których akty te zastosowano.

7.2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma bezpośrednią doniosłość w sferze prawa karnego. Umożliwia ono na żądanie zainteresowanych wznowienie postępowania karnych, w których stosowane były przepisy prawa represyjnego zawarte w zakwestionowanych dekretach.

Trybunał Konstytucyjny kwestię dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie

rozstrzygnął na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Przepis ten ma charakter wyjątkowy i wyznacza granice, w jakich stwierdzenie niekonstytucyjności aktów normatywnych wskazanych w sentencji niniejszego wyroku może stanowić następnie podstawę wznowienia postępowań zakończonych prawomocnym orzeczeniem. W szczególności może to nastąpić wyłącznie w tym zakresie, w jakim w konkretnej sprawie jest to niezbędne dla ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Stąd rozważając dopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach karnych, organy stosujące prawo, winny w każdym wypadku ustalić, na czym polegało naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych w danym postępowaniu (mając na względzie obowiązujący wówczas standard konstytucyjny) oraz czy faktycznie wznowienie takie będzie stanowiło adekwatny i niezbędny w danym wypadku środek sanujący owo naruszenie, a ponadto określić odpowiedni do tego zakres i charakter wznowienia, ograniczając je w szczególności do tych elementów postępowania lub orzeczeń w nim wydanych, które nie spełniały wspomnianego standardu konstytucyjnego.

7.3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że orzekanie w sprawie dekretów stanu wojennego jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Miał przy tym świadomość, że wielu spośród tych praw i wolności nie da się przywrócić, a ich naruszeń wynagrodzić. Trybunał uznał jednak, że orzeczenie w tej sprawie jest doniosłe dla ugruntowywania rządów prawa i – bez względu na jego ograniczone skutki bezpośrednie – służy zachowaniu zasady zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. Daje ono wyraz gwarancyjnej funkcji prawa i potwierdza nadrzędną rolę konstytucyjnych przepisów, w wypadku podejmowania przez organy władzy publicznej działań bez podstawy prawnej i z naruszeniem podstawowych zasad wprowadzania prawa w życie.