

Warszawa, 2001-08-03

Opinia prawna
w sprawie wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt K.27/01)

Prezydent wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucją ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, zarzucając niezgodność art. 51 tej ustawy z art. 2 i art. 42 ust. 1 zd.1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych „*Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2001 r.*”.

Tymczasem ustawa została uchwalona dopiero 6 lipca 2001 r. i przedłożona do podpisu Prezydentowi 11 lipca 2001 r., co oznacza, że ustawa musiałaby wejść z mocą wsteczną.

Zdaniem Wnioskodawcy narusza to art. 2 Konstytucji RP, z którego, jako wyraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasad przyzwoitej legislacji, wynika pośrednio również zakaz stanowienia norm prawnych z mocą wsteczną.

Jest to szczególnie istotne w wypadku ustanawiania norm prawa karnego, a takie normy właśnie wprowadza zaskarżona ustawa w art. 44, 45, 46 .

Wprowadzenie przepisów kryminalizujących czyny dotąd nieprzestępne narusza również art. 42 ust. 1 zd. pierwsze konstytucji, zgodnie z którym „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Jak podkreślono, przepis ten łączy zasadę *lex retro non agit* z zasadą *nullum crimen sine lege*, mającą oparcie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Wejście ustawy z mocą wsteczną oznacza też wprowadzenie z mocą wsteczną wymagań, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o wydanie licencji, obowiązków nałożonych na detektywów oraz zasad prowadzenia działalności

gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych. Takie nałożenie na obywateli oraz inne podmioty spoza organów państwa obowiązków z mocą wsteczną Wnioskodawca uważa za naruszenie wynikającej z art. 2 konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawca podkreśla również, że retroaktywność ustawy narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718) i § 33 uchwały Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310).

Stanowisko Prezydenta uważam za w pełni uzasadnione.

Według pierwotnego projektu (druk nr 2412) ustawa miała wejść w życie dnia 1 stycznia 2001 r. Oczywiście była to nierealna data dla projektu wniesionego do Sejmu w dniu 23 listopada 2000 r., co nie oznacza jednak, że prace nad projektem musiały trwać tak długo. Data 1 lipca 2001 r., przyjęta przez Sejm, podyktowana była koniecznością wejścia w życie ustawy przed datą wygaśnięcia obowiązku uzyskania zezwolenia, gdyż zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 z późn.zm.), *"Jeżeli w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostaną ustawowo określone zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej oraz wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 96 ust. 2, oraz w ustawach odrębnych, jak też nie zostaną wskazane informacje i dokumenty wymagane do złożenia wniosków o wydanie zezwoleń, z mocy prawa wygasa obowiązek uzyskania zezwolenia"*. Dotyczyło to również świadczenia usług detektywistycznych, objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia przez art. 96 ust. 2. Nie można jednak zaniedbań legislacyjnych nadrabiać uchwalając ustawy z mocą wsteczną.

Na podstawie analizy rozumienia *zasady lex retro non agit* przez Trybunał można powiedzieć, że zasada ta uznawana jest za jeden z podstawowych składników formuły państwa prawnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa. (J. Oniszczyk _ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zamykacze 2000, s.66). Ze względu na to, że nieprzestrzeganie zakazu działania prawa wstecz narusza pewność prawa, Trybunał wiązał zasadę nieretroaktywności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał nie stwierdził, aby zasada ta miała charakter bezwzględny, jednak dopuszczalność odstępowania od niej uzasadniono „wyjątkowością sytuacji” i

charakterem chronionej regulacji (typowej dla poszczególnych gałęzi prawa (op.cit., s. 66). W dziedzinie prawa karnego ma ona najważniejsze znaczenie i dlatego Konstytucja z 1997 r. wyraziła ją w odrębnym przepisie art. 42 ust. 1, gdzie zdanie pierwsze tego przepisu łączy zasadę *lex retro non agit* z zasadą *nullum crimen sine lege*.

Zasada ta może natomiast doznawać pewnych wyjątków w innych dziedzinach prawa, na przykład w prawie cywilnym. Ewentualne wyjątki muszą wynikać z usprawiedliwionych względów albo powinny być dokonane w formie ustawy (orz. Z 25 lutego 1992 r., K 3/91).

I tak Trybunał w wyroku z 30 marca 1999 r. K. 5/98 nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa stwierdził, że zasada niedziałania prawa wstecz nie stoi na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną. Nie powoduje jej naruszenia także zmiana z mocą wsteczną prawa, która nie powoduje pozbawienia lub ograniczenia uprawnień obywateli, a co najmniej ekspektatyw tych uprawnień (K.13/94). Trybunał dopuszczał także odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz, w szczególności gdy zmiany istniejącego stanu prawnego zmierzają do rozwiązań trafniejszych z punktu widzenia założeń Konstytucji od założeń dotychczasowych (K.15/91). Jednakże z dużą konsekwencją Trybunał wskazywał, że niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej przepisom prawnym, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego (K.15/91) - op. cit., s. 70.

Zaskarżona ustawa zawiera zarówno normy prawa karnego, statuujące czyny przestępne jak również ogranicza wolność gospodarczą, a więc prawa obywateli, dlatego wniosek uważam za uzasadniony.

Opracowała: Zofia Monkiewicz