

11/2/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

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

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,

- 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.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 12 grudnia 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154; dalej: dekret o stanie wojennym) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja, Konstytucja RP) 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.; dalej: Konstytucja PRL);
- 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) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL;
- 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; dalej: dekret o właściwości sądów wojskowych) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL;

- 4) ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz. U. Nr 3, poz. 18; dalej: ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego) jest niezgodna z art. 7 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL;
- 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) jest niezgodna z art. 7 Konstytucji w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL.

1.1. Rzecznik wskazał, że celem wniosku jest ułatwienie jednostkom pokrzywdzonym działaniem osób wchodzących w skład aparatu państwa totalitarnego dochodzenie moralnego i prawnego zadośćuczynienia oraz zapewnienie sprawiedliwości dziejowej. Rzecznik swoim działaniem chce doprowadzić do wyeliminowania przeszkód wynikających z nieobalonego domniemania konstytucyjności wyżej wymienionych dekrety z 12 grudnia 1981 r.

Zdaniem Rzecznika, urzędowe stwierdzenie niekonstytucyjności tych dekrety jest istotne dla rozstrzygnięcia kwestii ponoszenia odpowiedzialności przez osoby, które swoim działaniem doprowadziły do wydania tych dekrety.

Rzecznik zaznaczył, że nie zakwestionował dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o przebaczeniu i puszczeniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń (Dz. U. Nr 29, poz. 158), gdyż uznanie jego niekonstytucyjności nie jest konieczne.

1.2. Rzecznik wskazał, że w kompetencjach Rady Państwa było prawo wydawania dekrety z mocą ustawy. Z uprawnienia tego można było korzystać tylko między sesjami Sejmu. Konstytucja PRL zobowiązywała Radę Państwa do przedstawienia Sejmowi dekrety do zatwierdzenia na najbliższej sesji. Dekrety te były zrównane mocą z ustawami. Musiały być ogłoszone w Dzienniku Ustaw.

Art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL upoważniał Radę Państwa do wprowadzenia, ze względu na „obronność lub bezpieczeństwo państwa”, stanu wojennego na części lub na całym terytorium państwa. Od chwili wejścia w życie Konstytucji PRL do grudnia 1981 r. nie zostało jednak przyjęte ustawodawstwo, które regulowałoby reżim prawny w stanie wojennym. Nastąpiło to dopiero w dekrete o stanie wojennym i towarzyszących mu innych dekrety z 12 grudnia 1981 r. Zostały one zatwierdzone przez Sejm ustawą o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Dekret o stanie wojennym został formalnie uchylony na podstawie art. 38 pkt 1 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.). Uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego została uchylona przez § 2 pkt 1 uchwały Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz. U. Nr 39, poz. 178; dalej: uchwała w sprawie zniesienia stanu wojennego). Ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego została uchylona przez art. 38 pkt 2 ustawy o stanie wojennym z 2002 r.

W żadnym akcie normatywnym nie ma wyraźnego przepisu derogującego pozostałe dekrety z mocą ustawy (dalej także: dekrety). Jednak zgodnie z art. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, wszystkie dekrety z 12 grudnia 1981 r. miały obowiązywać „do czasu wydania ustawy o stanie wojennym”. Ustawą taką była ustawa o stanie wojennym z 2002 r., ogłoszona 25 września 2002 r., która weszła w życie 26 października 2002 r.

1.3. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją ustaw oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe. Trybunał bada hierarchiczną zgodność aktów normatywnych, które – co do zasady – mają moc obowiązującą w dniu orzekania.

Zdaniem Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny może badać dekrety z mocą ustawy, gdyż są to akty o takiej samej mocy prawnej jak ustawa. Z kolei regulacje zawarte w uchwałach Rady Państwa powinny być traktowane jako „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Rzecznik stwierdził, że wszystkie zaskarżone dekrety z 12 grudnia 1981 r. i ustawa z 25 stycznia 1982 r. mają charakter aktu normatywnego. Zawierały one normy abstrakcyjne i generalne. Uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego także spełnia kryteria uznania jej za akt normatywny. W § 2 wskazała ona przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w brzmieniu z Dz. U. z 1979 r. Nr 18, poz. 111), które miały być stosowane w czasie wprowadzanego stanu wojennego. Wejście w życie kwestionowanej uchwały spowodowało aktualizację, określonych m.in. w dekreście o stanie wojennym, generalnych i abstrakcyjnych obowiązków obywateli i organów państwa. Wejście w życie tej uchwały doprowadziło do „zawieszenia” konstytucyjnych wolności i praw obywateli.

1.4. Rozważając dopuszczalność skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza postępowanie, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Uchylenie aktu normatywnego nie zawsze oznacza utratę mocy obowiązującej. Rzecznik przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej kwestii i zaznaczył, że przepis, którego konstytucyjność została zakwestionowana we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, zachowuje moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.

Rzecznik zauważył, że do norm dekretu o stanie wojennym odwołuje się w orzecznictwie Sąd Najwyższy, który rozpoznaje kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o amnestii, Dz. U. Nr 39, poz. 177; dalej: ustawa o amnestii) za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym (por. orzeczenia SN w sprawach oznaczonych sygn. akt III KK 218/03, III KK 127/05, III KK 339/05, WK 15/07).

Nadal są wydawane wyroki uniewinniające osoby skazane na podstawie dekretu o stanie wojennym. Podstawowym powodem uniewinnienia jest przesłanka braku społecznego niebezpieczeństwa czynu w momencie jego popełnienia lub nieświadomość bezprawności sprawcy tego czynu. Wyłącza ona odpowiedzialność karną.

Rzecznik przypomniał, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż odpowiedzialność karną należy odnosić do stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę (do czasu, gdy sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany). W związku z powyższym, wobec nieuchylenia domniemania konstytucyjności dekretu o stanie wojennym, przyjmuje się, że czyn konkretnej osoby był czynem zabronionym prawem karnym (tj. czynem bezprawnym), jednak nie miał znamienia społecznego niebezpieczeństwa, albo też sprawca pozostawał w nieświadomości jego bezprawności.

Według Rzecznika, w wypadku obalenia wspomnianego domniemania wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego nie byłoby konieczne opieranie wyroków uniewinniających na tezie o braku społecznego niebezpieczeństwa czynu (lub nieświadomości jego

bezprawności), zabronionego prawem w momencie popełnienia, ale mogłoby to nastąpić z powodu niekonstytucyjności samej regulacji. Taki stan prawa „usprawniałby” wydawanie wyroków uniewinniających osoby skazane w stanie wojennym.

Na poparcie tezy o dalszym wywieraniu skutków prawnych przez zaskarżone we wniosku akty normatywne, Rzecznik przywołał uchwałę Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt I KZP 37/07, w której Sąd Najwyższy dokonał wykładni zdania pierwszego art. 80 § 2b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.). Sąd Najwyższy w przywołanej uchwale nie skorzystał z możliwości postawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu co do konstytucyjności dekretu o stanie wojennym, mimo że dostrzegł problem konstytucyjny wynikający z tego aktu.

Rzecznik przypomniał też, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umorzenie postępowania przed Trybunałem z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji nie jest dopuszczalne, jeżeli wydanie orzeczenia merytorycznego jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka konieczności orzekania ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Kwestionowane regulacje wkraczały w sferę chronionych konstytucyjnie wolności i praw jednostki. O powyższym świadczą regulacje dekretu o stanie wojennym, który w art. 4 ust. 1 stanowił, że wprowadzenie stanu wojennego powoduje: 1) czasowe zawieszenie lub ograniczenie podstawowych praw obywateli, określonych w Konstytucji PRL i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których Polska Rzeczpospolita Ludowa jest stroną (np. nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencji, prawa zrzeszania się, wolności słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji); 2) zmiany w zakresie prawa pracy; 3) nałożenie na obywateli oraz jednostki organizacyjne nie będące jednostkami gospodarki społecznej szczególnych obowiązków; 4) podporządkowanie działalności wszystkich organów władzy i administracji państwowej, jednostek organizacyjnych gospodarki społecznej oraz organizacji społecznych interesom państwa i narodu; 5) ustanowienie szczególnej odpowiedzialności obywateli za nieprzestrzeganie porządku prawnego oraz niesumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa.

Rzecznik podniósł, że kwestia odpowiedzialności osób, które stosowały nielegalne i zarazem retroaktywne przepisy wyżej wymienionego dekretu, ma znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw pokrzywdzonych. Wszystkie osoby pokrzywdzone w

czasie stanu wojennego przez reżim komunistyczny powinny mieć otwarte prawo do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia, potwierdzającego naruszenie ich wolności i praw.

W opinii Rzecznika, stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności aktów normatywnych stanowiących podstawę wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego w Polsce przyczyniłoby się do wzmocnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw osób pokrzywdzonych. Nie istnieje bowiem żaden efektywny instrument prawny – poza ewentualnym wznowieniem postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji – który mógłby doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej wszystkich pokrzywdzonych. Możliwość wznowienia postępowania na powyższej podstawie istnieje zaś dopiero od chwili wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik podkreślił, że nie wszyscy pokrzywdzeni w stanie wojennym mają prawnie zagwarantowaną możliwość dochodzenia swoich roszczeń. Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.; dalej: ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego) wprowadziła ograniczenia możliwości uznania za nieważne orzeczeń wydanych przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe. Ustawa ta zawiera ograniczenia możliwości ubiegania się przez pokrzywdzonego o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w związku ze szkodami powstałymi wskutek wprowadzenia w Polsce stanu wojennego. W świetle ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, nie znajduje podstawy możliwość restytucji szkód niewynikających z działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Do szkód niepodlegających kompensacji na podstawie wymienionej wyżej ustawy zaliczać się mogą uszczerbki związane z ograniczaniem wolności osobistej, ograniczaniem możliwości wyjazdów za granicę w celach prywatnych lub zawodowych, ograniczaniem swobody artystycznej oraz wolności słowa, które nie musiały wiązać się z propagandą polityczną czy wymierzaniem wyroków skazujących za czyny z rozdziału VI dekretu o stanie wojennym.

Do szkód, które nie zostały skompensowane, Rzecznik zaliczył utratę przez pokrzywdzonego dochodów na pokrycie utrzymania siebie i rodziny, a także uprawnienia do wcześniejszej emerytury, wskutek dyscyplinarnego zwolnienia z pracy za udział w strajku przeciwko wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego, w sytuacji gdy nie zapadło w związku z powyższym żadne orzeczenie karne, decyzja o zatrzymaniu czy internowaniu.

Zdaniem Rzecznika, ocena konstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych może wpłynąć na ukształtowanie praw pokrzywdzonych, gdyż ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uwzględniający wniosek otworzyłby pokrzywdzonym możliwość podważenia wyroków skazujących za czyny penalizowane dekretem o stanie wojennym.

Przepisy zaskarżonych w niniejszym wniosku aktów normatywnych nadal mogą być powoływane przez sądy jako podstawa ustalenia, czy akty wydane na podstawie zaskarżonych przepisów miały w przeszłości moc obowiązującą.

Według Rzecznika, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych ze względu na brak podstawy prawnej ich wydania mogłoby prowadzić do możliwości podważenia skuteczności prawnej działań organów władzy, podjętych na podstawie skarżonych przepisów. Otwarta stałaby się m.in. możliwość odwołania się do reguł odpowiedzialności władzy publicznej, zakotwiczonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, ocena konstytucyjności wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. nie jest bez znaczenia dla świadomości społecznej.

1.5. Przechodząc do merytorycznego uzasadnienia wniosku, Rzecznik wskazał, że wszystkie zakwestionowane akty normatywne zostały wydane w czasie obowiązywania Konstytucji PRL. Zarzut niekonstytucyjności koncentruje się na kwestii kompetencji prawodawczej. Z tego też względu argumentacja odnosi się do spełnienia przesłanek warunkujących wydanie wspomnianych aktów. Jednocześnie we wszystkich wypadkach doszło do naruszenia zasady legalizmu. W związku z tym, w odniesieniu do każdego ze skarżonych aktów normatywnych, wzorcami kontroli są: art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) w związku z art. 31 ust. 1 (kompetencja Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy) i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL (zasada praworządności i legalizmu).

W momencie wprowadzenia stanu wojennego obowiązywała w Polsce Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. (w brzmieniu tekstu jednolitego z 21 lutego 1976 r.). Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji PRL ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej było podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Art. 8 ust. 3 Konstytucji PRL stanowił, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Konstytucja PRL przyznała Radzie Państwa kompetencję do wydawania dekretów z mocą ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji PRL, upoważnienie to było aktualne wyłącznie

w okresie między sesjami Sejmu. Rada Państwa, uchwałą z dnia 24 marca 1981 r. (M. P. Nr 8, poz. 62), zwołała trzecią sesję Sejmu VIII kadencji. Sesja ta trwała od 30 marca 1981 r. do 26 marca 1982 r. i została zamknięta uchwałą Sejmu PRL z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie zamknięcia sesji Sejmu PRL (M. P. Nr 10, poz. 68). W świetle art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji PRL, Rada Państwa, w całym powyższym okresie, nie miała kompetencji do wydawania dekretów z mocą ustawy. Zatem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, dekrety z 12 grudnia 1981 r.: 1) o stanie wojennym, 2) o postępowaniach szczególnych, 3) o właściwości sądów wojskowych, zostały wydane i opublikowane w Dzienniku Ustaw niezgodnie z Konstytucją PRL. Doszło zatem do naruszenia zasady legalizmu.

W myśl art. 31 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji PRL, Rada Państwa była zobowiązana przedstawić Sejmowi do zatwierdzenia wydane przez siebie w okresie między sesjami Sejmu dekrety z mocą ustawy. Zatwierdzenie dekretów stanowiło mechanizm kontroli sejmowej nad działalnością Rady Państwa (art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL). Zatem zatwierdzenie dekretu musiało uwzględnić konstytucyjne wymogi dotyczące wydania dekretu. Zdaniem Rzecznika, dekret wydany wbrew art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL nie mógł być przedmiotem zatwierdzenia.

Ustawą o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Sejm zatwierdził dekrety z 12 grudnia 1981 r. Tym samym ustawa sankcjonowała dekrety wydane wbrew art. 31 ust. 1 zdaniu pierwszym Konstytucji PRL. Oznaczało to, że ustawa podtrzymała działanie aktu normatywnego wydanego niezgodnie z normą kompetencyjną. W ocenie Rzecznika, ten splot czynności sprawił, że ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego jest niekonstytucyjna, gdyż Sejm przekroczył swe kompetencje i zatwierdził dekrety, wydane niezgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji PRL.

Art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji PRL zobowiązywał Przewodniczącego Rady Państwa do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw każdego dekretu. W okresie obowiązywania Konstytucji PRL ogłoszenie w Dzienniku Ustaw było jedyną urzędową formą ogłaszania ustaw. Rzecznik zauważył, że dekrety z 12 grudnia 1981 r. obarczone są wadą niekonstytucyjności związaną z naruszeniem obowiązku należytego ogłoszenia aktu ustawodawczego. Dziennik Ustaw, w którym opublikowane zostały dekrety z 12 grudnia 1981 r., oraz uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego, został opatrzony datą 14 grudnia 1981 r. Dziennik ten faktycznie jednak skierowany został do druku i był powielany dopiero najwcześniej 17 grudnia 1981 r., a do abonentów był wysłany od 19 do 23 grudnia 1981 r.

W związku z tym w początkowym okresie stanu wojennego sędziowie, którzy orzekali w sprawach dotyczących czynów popełnionych 13 grudnia 1981 r., posługiwali się maszynopisami dostarczonymi przez posłańca. Treść dekretów grudniowych została wprawdzie upubliczniona przez radio i telewizję 13 grudnia 1981 r., jednak okoliczność ta nie mogła być rozumiana jako tożsama z „prawnym ogłoszeniem” dekretów.

Zdaniem Rzecznika, stosowanie przepisów dekretów grudniowych w odniesieniu do okresu poprzedzającego ich faktyczne opublikowanie w Dzienniku Ustaw doprowadziło do działania prawa wstecz. Takie działanie stanowiło naruszenie prawa zagwarantowanego w art. 1 kodeksu karnego z 1969 r., art. 8 ust. 1, art. 9, art. 20 ust. 2 i art. 101 Konstytucji PRL oraz godziło w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rzecznik stwierdził, że uchwała wprowadzająca stan wojenny – odwołująca się do niepublikowanego dekretu, który został wydany wbrew kompetencji normodawczej Rady Państwa z art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji PRL – naruszała zasadę praworządności i legalizmu.

2. W piśmie z 13 lutego 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) dekret o stanie wojennym jest niezgodny z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL;
- 2) dekret o postępowaniach szczególnych jest niezgodny z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL;
- 3) dekret o właściwości sądów wojskowych jest niezgodny z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL;
- 4) postępowanie w pozostałej części niniejszej sprawy podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

2.1. Prokurator zrelacjonował stanowisko Rzecznika i uznał, że w związku z tym, iż do chwili obecnej wszystkie zakwestionowane akty normatywne utraciły moc obowiązującą, należy dokonać oceny, czy postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Prokurator stwierdził, że przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Analiza zakwestionowanych przez Rzecznika aktów normatywnych wskazała, że wkraczały one w sferę chronionych konstytucyjnie wolności i praw jednostki, takich jak

np. nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkań i tajemnicy korespondencji, prawo zrzeszania się, wolność słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji. Nie wszyscy pokrzywdzeni w stanie wojennym mają prawnie zagwarantowaną możliwość dochodzenia swoich roszczeń, w szczególności wobec ograniczeń przewidzianych w ustawie o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. W tej sytuacji ewentualna ocena konstytucyjności kwestionowanych aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny mogłaby mieć znaczenie dla ochrony praw naruszonych przez regulacje zawarte w tychże aktach normatywnych.

Zdaniem Prokuratora, umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, wobec utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone akty normatywne przed wydaniem orzeczenia, nie byłoby rozwiązaniem zasadnym.

2.2. Prokurator podkreślił, że wszystkie kwestionowane przez Rzecznika akty normatywne zostały wydane pod rządami Konstytucji PRL. W związku z tym konieczne jest rozstrzygnięcie, na podstawie jakich wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny mógłby dokonać oceny kwestionowanych aktów normatywnych.

Prokurator przypomniał, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż Konstytucja z 1997 r. jest źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, które nie przysługiwały przed jej wejściem w życie, a od momentu jej obowiązywania w niektórych dziedzinach doszło do zawężenia swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy. Przed 17 października 1997 r. zakres swobody regulacyjnej prawodawcy zwykłego w niektórych dziedzinach był większy. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w związku z tym, że Konstytucja nie zawiera przepisu umożliwiającego stosowanie przewidzianych w niej unormowań do zdarzeń, które nastąpiły przed jej wejściem w życie.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, Konstytucja z 1997 r. nie może stanowić adekwatnej miary badania prawa stanowionego we wcześniejszych okresach, w odmiennych warunkach ustrojowych, gdy nie obowiązywały skuteczne gwarancje konstytucyjne ochrony tych praw, gdy część praw człowieka nie została proklamowana w prawie międzynarodowym, a wiele innych praw było rozumianych inaczej niż obecnie. Zdaniem Prokuratora, ustrojodawca nie wyraził woli, aby akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą przed wejściem w życie Konstytucji, podlegały ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Nie ustanowił też przepisów przewidujących

usuwanie powstałych przed 17 października 1997 r. skutków prawnych tych aktów normatywnych, które w przeszłości zawierały treści niezgodne z obecną Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora, Konstytucja stanowi podstawę oceny treści aktów normatywnych obowiązujących po jej wejściu w życie. Akty normatywne obowiązujące przed jej wejściem w życie muszą być zgodne z Konstytucją w takim zakresie, w jakim akty te obowiązują, normując określone zachowania podejmowane od 17 października 1997 r.

Prokurator przypominał, że stan wojenny wprowadzony uchwałą o wprowadzeniu stanu wojennego został zawieszony uchwałą Rady Państwa z dnia 19 grudnia 1982 r. w sprawie zawieszenia stanu wojennego (Dz. U. Nr 42, poz. 275), a następnie zniesiony uchwałą Rady Państwa z 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego. Wszystkie wymienione uchwały Rady Państwa zostały powzięte pod rządami Konstytucji PRL, co w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stawia pod znakiem zapytania możliwość oceny ich w kontekście wzorców kontroli zawartych w Konstytucji.

Z kolei kwestionowane przez Rzecznika dekrety Rady Państwa o stanie wojennym, o postępowaniach szczególnych oraz o właściwości sądów wojskowych, zatwierdzone ustawą o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, zawierały regulacje prawne mające obowiązywać w czasie obowiązywania stanu wojennego. Zdaniem Prokuratora, nie byłaby zasadna ocena kontroli konstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych z art. 7 Konstytucji. Według Prokuratora, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

Prokurator podkreślił, że podstawą kontroli konstytucyjności mogą być wyłącznie przepisy obowiązującej Konstytucji. Nie można główną treścią orzeczenia Trybunału uczynić rozstrzygnięcia, czy ustawa wydana pod rządem dawnych przepisów konstytucyjnych była zgodna z tymi dawnymi przepisami. Istotą kontroli norm jest bowiem perspektywa eliminacji z systemu prawa niekonstytucyjnych przepisów. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy Trybunał ocenia kompetencje lub tryb wydania aktu normatywnego. Podczas oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest bowiem stan konstytucyjny w dniu orzekania, a podczas oceny kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia stan konstytucyjny w dniu wydania.

W związku z powyższym Prokurator uznał za zasadne poddanie kontroli Trybunału Konstytucyjnego dekretów Rady Państwa: o stanie wojennym, o postępowaniach szczególnych oraz o właściwości sądów wojskowych z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL.

Zdaniem Prokuratora, pozostałe zaproponowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorce kontroli, zawarte w Konstytucji PRL, mają zbyt luźny związek z materią kompetencji prawodawczych Rady Państwa do wydania tych dekretów oraz trybu prawodawczego.

Według Prokuratora, nie jest możliwa kontrola konstytucyjności ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego oraz uchwały Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego. Postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu.

2.3. Przechodząc do oceny dekretów z 12 grudnia 1981 r.: 1) o stanie wojennym, 2) o postępowaniach szczególnych oraz 3) o właściwości sądów wojskowych z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL, Prokurator Generalny odnotował, że zgodnie z tym wzorcem, w okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydawała dekrety z mocą ustawy. Rada Państwa przedstawiała następnie dekrety Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia.

Trzecia sesja Sejmu VIII kadencji została zwołana na 30 marca 1981 r. i trwała do 26 marca 1982 r. Rada Państwa w całym powyższym okresie nie miała kompetencji do wydawania dekretów. W związku z tym Prokurator stwierdził, że dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r.: 1) o stanie wojennym, 2) o postępowaniach szczególnych oraz 3) o właściwości sądów wojskowych kolidują z normą regulującą kompetencje prawotwórcze Rady Państwa. Tym samym dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. są niezgodne z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL.

3. W celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się z pismami do Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, w których zadał następujące pytania: 1) Czy przepisy zakwestionowanych aktów normatywnych są obecnie stosowane w jakichkolwiek sprawach przed organami administracji publicznej lub przed sądami? 2) W jaki sposób są stosowane przepisy wskazanych aktów normatywnych? 3) Jakie są obecnie skutki zastosowania wskazanych aktów normatywnych? 4) W jaki sposób wskazane akty normatywne mogą obecnie wpływać na konstytucyjne wolności i prawa człowieka?

4. W piśmie z 2 kwietnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich udzielił informacji na temat obowiązywania zaskarżonych aktów normatywnych dotyczących stanu wojennego.

Rzecznik wskazał, że zakwestionowane dekrety i uchwała Rady Państwa nadal wywołują skutki prawne. Wydanie orzeczenia w sprawie ich konstytucyjności jest konieczne dla ochrony praw człowieka i wynika z poczucia sprawiedliwości społecznej.

Według Rzecznika nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania zawarta w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na utratę mocy obowiązującej tych aktów. Przepisy te są bowiem stosowane w sprawach przed organami administracji publicznej oraz przed sądami. Na poparcie tej tezy Rzecznik wskazał linię orzecniczą Sądu Najwyższego w sprawach karnych, w których Sąd Najwyższy rozpatruje kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy o amnestii), za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym (por. orzeczenia SN: z 27 czerwca 2003 r., sygn. akt: III KK 218/03, III KK 127/05, III KK 339/05, WK 15/07).

Rzecznik wskazał, że sądy odwołują się do omawianych aktów, mimo ich formalnego uchylenia. W uchwale z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07) Sąd Najwyższy odniósł się bezpośrednio do retroaktywnych przepisów dekretu o stanie wojennym. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 10 lutego 2005 r. (sygn. akt II Aka 440/04) uchylił i przekazał do ponownego rozpoznania wyrok sądu pierwszej instancji. Przyczyną uchylenia było nierozważenie przez sąd zagadnienia legalności dekretu o stanie wojennym.

Pośrednio do regulacji ze stanu wojennego odnoszą się organy emerytalno-rentowe i sądy, które wydają orzeczenia dotyczące uprawnień do świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) przewidują zaliczanie okresów niewykonywania pracy w okresie przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Rzecznik wskazał, że ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest aktem, który także odwołuje się do zdarzeń i skutków prawnych związanych z wprowadzeniem stanu wojennego. Na te przepisy powołują się sądy okręgowe oraz wojskowe sądy okręgowe orzekające o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Zdaniem Rzecznika, akty normatywne będące podstawą wprowadzenia w Polsce stanu wojennego naruszały prawa i wolności obywatelskie. Akty te nadal wywołują skutki prawne i faktyczne. Konsekwencje naruszeń nie zostały w wielu wypadkach wyrównane.

Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego wprowadzała ograniczenia podmiotowo-przedmiotowe, które wiązały się z ujemnymi dla obywateli konsekwencjami prawnymi związanymi z uprawnieniami emerytalno-rentowymi, a także brak możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych.

Do szkód, które nie mogą być wyrównane, zaliczają się szkody związane z ograniczeniem wolności osobistej, ograniczeniem możliwości wyjazdów za granicę w celach prywatnych czy zawodowych, ograniczeniem swobody artystycznej i wolności słowa. Szkodą taką była też utrata dochodów na utrzymanie. Pewne szkody wynikające ze stanu wojennego ujawniły się dopiero obecnie.

Zdaniem Rzecznika, kwestia odpowiedzialności osób, które stosowały nielegalne i retroaktywne przepisy zakwestionowanych dekretów, również ma znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw pokrzywdzonych.

Rzecznik wskazał przykłady spraw, w których dekrety o stanie wojennym wpływają na konstytucyjne prawa i wolności jednostki:

a) Obywatel został dyscyplinarnie zwolniony za przynależność do NSZZ „Solidarność” i uczestnictwo w akcji protestacyjnej przeciw wprowadzeniu stanu wojennego. Skutkiem tego była utrata pracy i prawa do uzyskania wcześniejszej emerytury.

b) Obywatelka podniosła problem „bezrobocia stanu wojennego”. W wyniku represji politycznych grupa dziennikarzy straciła pracę, która (na tle późniejszych lat i źródeł zarobkowania) okazała się najkorzystniejszym okresem ubezpieczeniowym. Wprowadzenie stanu wojennego sprawiło, że jej świadczenie emerytalne jest obecnie zaniżone.

c) W uchwale Sądu Najwyższego z 8 lutego 2007 r., sygn. akt II UZP 13/06, Sąd Najwyższy uznał, że okres pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy z pracownikiem, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.; dalej: ustawa o przywróceniu praw pracowniczych), nie podlegał zaliczeniu do okresu pracy górniczej dla ustalenia prawa do górniczej emerytury przewidzianej w art. 48 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej okres niewykonywania pracy w okresie przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, zalicza się do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Natomiast okres pozostawania bez pracy, uznany przez zakład pracy i zaliczony do uprawnień pracowniczych, w tym również z ubezpieczenia społecznego (art. 11 ust 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych), powinien być traktowany jako okres zatrudnienia (składkowy).

d) Organ rentowy odmówił uprawnień do ustawowej renty rodzinnej z uwagi na brak spełnienia przez zmarłego męża warunków do przyznania zarówno górniczej emerytury, jak i do renty z tytułu niezdolności do pracy. Mąż zainteresowanej od listopada 1991 r. do śmierci w styczniu 2004 r. pobierał rentę górniczą przyznaną w drodze wyjątku. Zainteresowany udokumentował 20 lat, 3 miesiące i 7 dni okresów składkowych oraz 9 miesięcy okresów nieskładkowych. Z akt sprawy wynikało, że mąż zainteresowanej pozostawał bez pracy z przyczyn politycznych. Po interwencji Rzecznika organ rentowy przyznał zainteresowanej prawo do ustawowej renty rodzinnej. Obecnie zainteresowana zgłasza zastrzeżenia dotyczące wysokości ustalonego świadczenia.

e) W postępowaniu przed Sądem Okręgowym – Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o zaliczenie okresów pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym albo przynależnością związkową zainteresowany został pouczone, że rozstrzygnięcie sprawy zaliczenia spornych okresów należy do sądu. Zainteresowany został pouczone o przysługujących środkach odwoławczych, obowiązujących w tej sprawie przepisach oraz działaniach podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w aspekcie generalnym w sprawie zaliczania omawianych okresów.

Rzecznik wskazał, że ocena legalności stanu wojennego może wpłynąć na ukształtowanie praw pokrzywdzonych w tym zakresie, a ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznałby niekonstytucyjność kwestionowanych aktów normatywnych, oraz podjęcie stosownych działań legislacyjnych przez ustawodawcę otworzyłoby pokrzywdzonym drogę do sądowego dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego.

Wyrok Trybunału w niniejszej sprawie, a następnie działania legislacyjne podjęte na gruncie prawa cywilnego mogłyby otworzyć drogę do wytaczania powództw cywilnych oraz stanowić podstawę do wznowień postępowań cywilnych, w których nieuwzględniane były roszczenia obywateli za wyżej opisane szkody.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego i odpowiednia nowelizacja przepisów o zabezpieczeniu społecznym może wpłynąć na prawo do świadczeń emerytalno-rentowych obywateli i ich wysokość.

Stwierdzenie niekonstytucyjności aktów normatywnych będących podstawą wprowadzenia w Polsce stanu wojennego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw przez nie naruszonych, takich jak ochrona prawa własności i dziedziczenia, prawo do sądu czy prawo do zabezpieczenia społecznego.

5. W piśmie z 8 kwietnia 2009 r. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: Prezes IPN) poinformował, że akty normatywne zakwestionowane w niniejszej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie są stosowane w postępowaniach karnych prowadzonych przez prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej, gdyż nie są one przepisami prawa obecnie obowiązującego.

5.1. Uchwała Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego została uchylona przez uchwałę Rady Państwa w sprawie zniesienia tego stanu. Pozostałe powołane akty normatywne straciły moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy o stanie wojennym z 2002 r. Skutkiem stosowania omawianych przepisów przez ówczesne organy państwowe jest obecnie prowadzenie przez prokuratorów IPN śledztw, zmierzających do ustalenia, czy zachowania funkcjonariuszy publicznych, w latach osiemdziesiątych XX w. stosujących te normy, stanowiły przestępstwa wyczerpujące znamiona zbrodni komunistycznych, zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN). Przedmiotem tych śledztw są między innymi zachowania funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, Służby Bezpieczeństwa i Służby Więziennej, realizujących na różnych szczeblach akcję internowań osób uznanych za przeciwników systemu komunistycznego. Śledztwa dotyczą również zachowań sędziów i prokuratorów, prowadzących na podstawie wskazanych wyżej przepisów postępowania karne przeciwko działaczom opozycji demokratycznej.

Skutkiem stosowania tych norm są toczące się obecnie, z mocy ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, postępowania o uznanie za nieważne orzeczeń

wydanych w tego rodzaju sprawach oraz w postępowaniach o odszkodowanie z tytułu doznanych przez pokrzywdzonych represji, których źródłem były te właśnie przepisy.

W piśmie z 8 kwietnia 2009 r. Prezes IPN zaznaczył, że przepisy z lat 1981-1982, dotyczące praw i obowiązków obywateli w okresie stanu wojennego, nie są już regulacjami obowiązującymi i nie mogą obecnie wpływać na konstytucyjne wolności i prawa człowieka.

5.2. W piśmie z 12 maja 2009 r., Prezes IPN zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie z 8 kwietnia 2009 r. (znak: SP-073-2(5)/09). Reasumpcja stanowiska była niezbędna w związku z dodatkowymi informacjami i analizami pionów Instytutu Pamięci Narodowej, które wobec znacznych ograniczeń czasowych wezwania Trybunału nie dotarły na czas i nie zostały uwzględnione przy formułowaniu pierwotnej odpowiedzi. Po ponownym przeanalizowaniu problemu postawionego w wezwaniu Trybunału Konstytucyjnego, Prezes IPN wskazał, że zakwestionowane przez Rzecznika akty prawne są – pomimo wyraźnej derogacji – nadal stosowane przed sądami i organami państwowymi rozstrzygającymi w indywidualnych sprawach obywateli. Przepisy aktów prawnych związanych z wprowadzeniem stanu wojennego znajdują zastosowanie we wszystkich głównych gałęziach prawa i rodzajach postępowań, tj. na płaszczyźnie cywilnoprawnej, administracyjnoprawnej i karnoprawnej. Akty prawne związane z wprowadzeniem stanu wojennego uwzględniane w podstawie rozstrzygnięć aktualnych spraw w zakresie, w jakim ograniczały prawa i wolności obywatelskie w czasie swego obowiązywania, nadal wywierają ten sam skutek.

Prezes IPN zaznaczył, że przepisy dekretu o stanie wojennym wyznaczały zakres uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy publicznych w okresie obowiązywania stanu wojennego, tryb postępowania w tzw. wypadkach nadzwyczajnych oraz np. zasady użycia środków przymusu, w tym broni palnej (np. art. 26 i art. 27 dekretu o stanie wojennym). Regulacje te stanowią podstawę do oceny znamienia bezprawności czynu *tempore criminis*, a także tworzą część standardów powinno zachowania uwzględnianych podczas oceny rodzaju winy i stopnia zawinienia. W ocenie Prezesa IPN, przepisy dekretu o stanie wojennym stanowią podstawę prawną wartościowania czynów z tego okresu. Regulacje te były, są i w przyszłości będą stosowane w orzecznictwie prokuratorów i sądów rozpoznających sprawy o czyny z okresu obowiązywania stanu wojennego.

Prezes IPN zaznaczył, że w związku z art. 3a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63 poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa

o ujawnianiu informacji), wszystkie przepisy i regulacje dekretu o stanie wojennym wprowadzające obowiązek ustawowy pracy, służby lub podległości służbowej albo współdziałania z organami bezpieczeństwa państwa wyznaczają przedmiotowy zakres obowiązywania ustawy o ujawnianiu informacji, modyfikują zakres obowiązku ujawniania w oświadczeniu lustracyjnym przepisanych prawem okoliczności. W tym sensie odnośne przepisy dekretu o stanie wojennym muszą być stosowane w postępowaniach weryfikujących prawdziwość oświadczeń lustracyjnych w sprawach dotyczących pracy, służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa w okresie stanu wojennego.

Prezes IPN zauważył, że wątek niekonstytucyjności dekretu o stanie wojennym i pozostałych związanych z nim, a uchwalonych 12 i 14 grudnia 1981 r., aktów normatywnych pojawił się w toku śledztwa o sygn. akt S/01/04/24 prowadzonego przez pion śledczy IPN przeciwko W. J. i innym o przestępstwo z art. 258 § 2 kodeksu karnego w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o IPN.

Prezes IPN odniósł się też do stosowania dekretu o stanie wojennym w zakresie stosunku pracy i następnych skutków w zakresie stosunków z ubezpieczeń społecznych. Art. 14 ust. 2 dekretu o stanie wojennym pozwalał na dyscyplinarne, zawinione przez pracownika wypowiedzenie umowy o pracę, a art. 42 w związku z art. 45 ust. 2 dekretu o stanie wojennym, w następstwie stosowania zasad dotyczących tymczasowego aresztowania przy wykonywaniu decyzji o internowaniu, mogły prowadzić do wygaśnięcia stosunku pracy z mocy ustawy. Prezes IPN podkreślił, że okresy pozostawania bez pracy w związku z zastosowaniem tych przepisów wyznaczają do dziś zakres uprawnień w stosunkach z ubezpieczenia społecznego. W tym sensie przepisy te są nadal stosowane przed organami emerytalno-rentowymi oraz sądami pracy i ubezpieczeń społecznych, stanowią podstawę legalności aktów decydujących o długości okresów zatrudnienia oraz zaliczeniu okresów składkowych i nieskładkowych w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów ubezpieczeń społecznych.

Prezes IPN wskazał, że nadal pozostają w obrocie prawnym decyzje o internowaniu wydane i wykonane w trybie art. 42 i następnych dekretu o stanie wojennym, w stosunku do których nie ma przesłanek wyeliminowania w trybie art. 145 lub art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego. W ten sposób zamknięta została droga dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych przewidziana w kodeksie postępowania administracyjnego na wypadek stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania. Ewentualne dochodzenie tych roszczeń na drodze powództwa cywilnego na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego jest ograniczone.

Zdaniem Prezesa IPN, działanie przepisów o stanie wojennym, związane z ich stosowaniem w razie podjęcia przez obywatela akcji przed organami administracji lub sądem, w dalszym ciągu uniemożliwia lub znacznie ogranicza możliwość pełnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód i krzywd doznanych w następstwie decyzji o internowaniu.

Prezes IPN wskazał, że dekret o stanie wojennym stanowił o możliwości ustanowienia szczególnego trybu najmu w stosunku do „wszystkich budynków i lokali”. Art. 32 ust. 2 dekretu o stanie wojennym stanowił samoistną podstawę do wydawania decyzji o przydziale lokali lub dokwaterowaniu. Prezes IPN zauważył, że ewentualne decyzje administracyjne o przydziale lokalu wydane na podstawie dekretu o stanie wojennym nie tylko będą nadal w obrocie prawnym, ale mocą sukcesji cywilnoprawnej przewidzianej w zakresie stosunku najmu będą w dalszym ciągu wywoływać skutki w zakresie stosunków obligacyjnych i rzeczowych zarówno w stosunku do właścicieli lokali i pomieszczeń, jak i ewentualnych uprzednich najemców, ograniczając swobodę korzystania z rzeczy. Organy państwowe i sądy rozpoznające ewentualne sprawy dotyczące tych stosunków prawnych będą musiały stosować dekret o stanie wojennym.

Prezes IPN stwierdził, że Sąd Najwyższy w orzecznictwie dotyczącym kasacji od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne w związku z ustawą o amnestii, a odnoszących się do popełnienia przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym odwołuje się do dekretów z 12 grudnia 1981 r. oraz dokonuje ocen prawnych na ich podstawie lub w odniesieniu do nich. W związku z tym, zdaniem Prezesa IPN, dekret o postępowaniach szczególnych, dekret o właściwości sądów wojskowych oraz dekret o stanie wojennym są nadal stosowane w orzecznictwie sądów karnych.

Ponadto Prezes IPN wskazał, że dekret o stanie wojennym i wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze wpłynęły na funkcjonowanie związków zawodowych i stowarzyszeń zawieszonych na podstawie przepisów zarządzenia nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego (M. P. Nr 30, poz. 273, ze zm.; dalej: zarządzenie nr 51). Zgodnie z zarządzeniem nr 51, majątki związków zawodowych i organizacji społecznych (z wyjątkiem SZSP i AZS) zostały przejęte przez organy państwa komunistycznego, a osoby zatrudnione w związkach zawodowych i zawieszonych organizacjach społecznych utraciły dotychczasowe miejsce pracy i zostały zobowiązane do podjęcia pracy w zakładach, które

je uprzednio zatrudniały lub zgodnie ze skierowaniem wydanym przez terenowy organ administracji państwowej.

Zdaniem Prezesa IPN, konsekwencje dekretu o stanie wojennym oraz zarządzenia nr 51 trwają do dziś. Mimo porozumień „Okrągłego Stołu”, nie doszło do formalnoprawnego reaktywowania Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zarejestrowanego 10 listopada 1980 r., lecz Sąd Wojewódzki w Warszawie 17 kwietnia 1989 r. zarejestrował nową organizację związkową o identycznej nazwie jak zdelegalizowany w 1981 r. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Skutkiem powyższego „nowy” NSZZ Solidarność nie mógł odzyskać z mocy prawa przejętego na podstawie przepisów zarządzenia nr 51 majątku.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.; dalej: ustawa o związkach zawodowych), jedynie nieruchomości zrzeszeń związków zawodowych wraz z ich wyposażeniem przejęte na zasadach i trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych podlegały podziałowi, w równych częściach pomiędzy NSZZ Solidarność i OPZZ. Przepis ten jedynie częściowo czyni zadość skutkom dekretu o stanie wojennym, gdyż nie rozstrzyga w sprawie zwrotu utraconych przez „Solidarność” i inne związki zawodowe ruchomości, a ponadto całkowicie pomija kwestie majątków utraconych przez inne niż „Solidarność”, a działające przed 13 grudnia 1981 r., organizacje związkowe. W żaden sposób nie została uregulowana w ustawie o związkach zawodowych kwestia pracowników związków zawodowych, którzy utracili miejsce pracy na podstawie przepisów zarządzenia nr 51. Zdaniem Prezesa IPN, przepisy ustawy o przywróceniu praw pracowniczych nie mają zastosowania do tych osób.

6. W piśmie z 22 maja 2009 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że dekret o stanie wojennym jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji) i że jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL przez to, że został wydany przez Radę Państwa w okresie trwającej sesji Sejmu, oraz że nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Marszałek wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności dekretu o postępowaniach szczególnych, dekretu o właściwości sądów wojskowych oraz w części

normatywnej uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego i ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

W wypadku pozostałych części ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego i uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego, Marszałek wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, Marszałek wniósł o stwierdzenie, że: 1) dekret o postępowaniach szczególnych i 2) dekret o właściwości sądów wojskowych są zgodne z zasadą niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji), są niezgodne z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL oraz nie są niezgodne z art. 7 Konstytucji; 3) ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, w części, w jakiej zatwierdza dekrety, jest zgodna z art. 8 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz nie jest niezgodna z art. 7 Konstytucji; 4) uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego jest zgodna z art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL oraz nie jest niezgodna z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL i art. 7 Konstytucji.

6.1. Na wstępie Marszałek rozważył problem dopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie. Wskazał, że zgodnie z art. 2 i art. 91 ustawy o TK możliwość kontroli konstytucyjności dekretów nie nasuwa wątpliwości.

Zdaniem Marszałka, zastrzeżeń nie wywołuje to, że Rzecznik zakwestionował akty prawne w całości. Taki sposób określania przedmiotu kontroli jest dopuszczalny w świetle art. 69 ustawy o TK. Marszałek przypominał, że z dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału wynika, iż uznanie całej ustawy za niekonstytucyjną może nastąpić np. w konsekwencji zakwestionowania podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozdzielalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania.

Marszałek podkreślił, że w niniejszej sprawie zarzuty dotyczą naruszenia przez organy władzy publicznej norm kompetencyjnych, określających zakres ich uprawnień prawodawczych. W związku z tym dopuszczalność uczynienia przedmiotem kontroli całych aktów prawnych nie może być kwestionowana.

6.2. Marszałek przypominał stanowisko Trybunału dotyczące obowiązywania aktu normatywnego, zgodnie z którym formalne uchylene lub zmiana przepisu nie mogą

być utożsamiane z pozbawieniem go mocy obowiązującej, jeżeli na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa.

Marszałek zwrócił uwagę, że wszystkie zakwestionowane akty prawne zostały formalnie derogowane. Ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, mocą której zatwierdzone zostały dekrety z 12 grudnia 1981 r., zawierała normę derogującą te dekrety („Dekrety wymienione w art. 1 obowiązują do czasu wydania ustawy o stanie wojennym”).

Paragraf 2 pkt 1 uchwały w sprawie zniesienia stanu wojennego stwierdzał, że traci moc uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego. Dnia 26 października 2002 r. weszła w życie ustawa o stanie wojennym z 2002 r., której art. 38 uchylił w sposób wyraźny enumeratywnie wskazane akty normatywne. Art. 38 pkt 1 uchylił dekret o stanie wojennym. Art. 38 pkt 2 uchylił ustawę o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Marszałek podkreślił, że Rzecznik Praw Obywatelskich ograniczył się do podania przykładów stosowania jedynie dekretu o stanie wojennym. Nie podaje dowodów na obowiązywanie pozostałych zaskarżonych aktów prawnych. W ocenie Marszałka Sejmu, dalsze obowiązywanie, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, dekretu o stanie wojennym nie nasuwa wątpliwości. Stosowanie przez Sąd Najwyższy dekretu o stanie wojennym nie przejawia się jedynie w postaci wydawania rozstrzygnięć kasatoryjnych, ale również reformatoryjnych (zgodnie z art. 537 § 2 k.p.k. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy, uchylając zaskarżone orzeczenie, może uniewinnić oskarżonego, jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne).

Dekret o postępowaniach szczególnych zawierał normy prawne o charakterze proceduralnym. Prawodawca nadał tym normom cechę tymczasowości. Dlatego mogły one być stosowane tylko okresowo. Wobec tego Marszałek stwierdził, że dekret o postępowaniach szczególnych utracił moc obowiązującą formalnie i materialnie. To stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym w sytuacji, gdy zgodnie z obowiązującymi przepisami czyn uprzednio osądzony przez sąd wojskowy nie podlega już tej właściwości, zawsze właściwy na zasadach ogólnych jest sąd powszechny.

Marszałek stwierdził, że status aktu normatywnego „nieobowiązującego” w rozumieniu ustawy o TK, ze względów takich jak omówione wyżej, ma dekret o właściwości sądów wojskowych. Akt ten regulował zakres kognicji sądów wojskowych i zawierał przepisy ustrojowo-proceduralne. Dekret ten miał charakter tymczasowy. Art. 20

tego aktu stanowił, że przepisy dekretu stosuje się w czasie obowiązywania stanu wojennego na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej albo w granicach jednostek podziału administracyjnego państwa, w których stan ten został wprowadzony, stosownie do postanowień uchwały Rady Państwa w sprawie wprowadzenia stanu wojennego. W związku z tym Marszałek stwierdził, że przepisy dekretu o właściwości sądów wojskowych nie mogą obecnie znajdować zastosowania do żadnej sytuacji faktycznej w żadnej sprawie.

Odnosząc się do kognicji Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Marszałek zauważył, że akt ten z formalnego punktu widzenia jest ustawą, ale treść jego nie pozwala przypisać mu w całości normatywnego charakteru.

Marszałek wskazał, że czynność konwencjonalna polegająca na zatwierdzeniu dekretów była aktem jednokrotnego zastosowania. Konstytucja PRL nie określała formy, w jakiej powinny być zatwierdzane dekrety. Ówczesny regulamin Sejmu przyjmował, że do tego celu właściwa była uchwała. Zgodnie z art. 64 ust. 7 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1980 r. Nr 29, poz. 164, ze zm.: dalej: regulamin Sejmu PRL), na wniosek właściwej komisji Sejm mógł podjąć uchwałę o zatwierdzeniu dekretu oraz uchwalić na tym samym posiedzeniu ustawę częściowo zmieniającą dekret. Decyzja o dalszym utrzymaniu w mocy dekretów nie zmieniła swej specyfiki tylko przez to, że przybrała formę ustawy. Ponieważ art. 1 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, w części, w jakiej zatwierdzał dekrety z 12 grudnia 1981 r., był normą, która się skonsumowała po jednokrotnym zastosowaniu, nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Marszałek uznał, że sens normatywny trzeba przypisać art. 1 pkt 1 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, w części, w jakiej przepis ten nowelizował dekret o stanie wojennym, oraz pozostałym artykułom, tj. art. 2 i art. 3 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego. W odniesieniu do tych regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich nie sformułował żadnych zarzutów. Nie wykazał też ich dalszego obowiązywania. Zdaniem Marszałka, wszystkie omawiane przepisy zakwestionowanej ustawy wyczerpały zakres swego zastosowania.

W odniesieniu do art. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Marszałek podkreślił, że przepis ten wskazywał czasowe ramy obowiązywania dekretów z 12 grudnia 1981 r., formułując normę derogującą te akty. Dekrety te – z

wyjątkiem dekretu o stanie wojennym – nie mogą już znaleźć zastosowania do żadnej sytuacji faktycznej. Zatem art. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego nie może już służyć rekonstrukcji żadnej normy prawnej potencjalnie stanowiącej podstawę aktu stosowania prawa. Z analogicznych względów argumenty te odnoszą się również do przepisu końcowego analizowanej ustawy (art. 3 ustawy).

Marszałek Sejmu zauważył, że uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego ma specyficzny charakter. Akt wprowadzenia stanu wojennego (§ 1 uchwały) powinien być klasyfikowany jako akt stosowania prawa. Normatywność można przypisać § 2 uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego, gdyż przepis ten określał, które przepisy obowiązujące w czasie wojny stosuje się w czasie obowiązywania stanu wojennego. W tym zakresie RPO nie wskazał żadnych przykładów potwierdzających dalsze obowiązywanie § 2 uchwały.

Konkludując problem dopuszczalności wniosku, Marszałek stwierdził, że zakwestionowane akty prawne, z wyjątkiem dekretu o stanie wojennym, nie obowiązują. Sejm wniósł o umorzenie postępowania, w zakresie tych czterech aktów prawnych (poza dekretem o stanie wojennym).

6.3. Marszałek Sejmu odniósł się do możliwości zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego tego przepisu, Marszałek przypomniał, że przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu uznanego za nieobowiązujący w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności.

Zdaniem Marszałka, obowiązek wykazania, że wobec pozostałych zakwestionowanych aktów prawnych możliwe jest zastosowanie wyjątku, przewidzianego w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, ciąży na wnioskodawcy.

W ocenie Marszałka, Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykazał, że dla realizacji uprawnień odszkodowawczych wystarczające byłoby uznanie zakwestionowanych aktów prawnych za niekonstytucyjne. Brak ten jest istotny o tyle, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej dochodzenia roszczeń przez podmioty poszkodowane niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej. Marszałek przypomniał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowi nowość normatywną w stosunku do wcześniej obowiązującego reżimu odpowiedzialności Skarbu Państwa, kształtuje prawo do odszkodowania jedynie za szkody wyrządzone po 17 października 1997 r.

Marszałek zaznaczył, że wyrok Trybunału nie byłby prejudykatem niezbędnym (koniecznym w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK) dla ewentualnego osądzenia przez Trybunał Stanu osób odpowiedzialnych za wprowadzenie stanu wojennego. W zakresie stwierdzania popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych naruszeń Konstytucji lub ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania Trybunał Stanu ma własne i wykonywane samodzielnie kompetencje.

Zdaniem Marszałka, art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie znajduje zastosowania wobec tych zakwestionowanych przez wnioskodawcę aktów prawnych, które utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

6.4. Marszałek przypomniał, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu.

Zdaniem Marszałka, wzorce kontroli wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie są w pełni adekwatne w stosunku do podniesionych przez niego zarzutów. Przekroczenie zakresu kompetencji prawodawczych przez Radę Państwa oraz Sejm musi i może być oceniane jedynie z uwzględnieniem przepisów Konstytucji obowiązującej w momencie wydania zakwestionowanych aktów prawnych. Przywoływanie w tym kontekście art. 7 Konstytucji, nie może stworzyć Trybunałowi nowej płaszczyzny kontroli, gdyż dla dekretów, ustaw i uchwał wydanych przed 17 października 1997 r. przepis ten jest nierelevantnym wzorcem.

Marszałek stwierdził, że nierozpatrzenie wskazanej wyżej relacji przez Trybunał nie spowoduje pominięcia podniesionego przez Rzecznika zarzutu nielegalności prawodawczych działań Rady Państwa oraz Sejmu, gdyż wśród wzorców kontroli wnioskodawca wskazał art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL, czyli przepisy dające wyraz zasadzie praworządności w znaczeniu formalnym, będące odpowiednikiem art. 7 Konstytucji.

Odrębnym zarzutem, przede wszystkim wobec dekretów z 12 grudnia 1981 r., jest naruszenie obowiązku uprzedniej publikacji aktu normatywnego, co w konsekwencji miało doprowadzić do działania prawa wstecz. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ujął tego zarzutu w *petitum* wniosku.

W tych okolicznościach Sejm stwierdził, że należyte ogłoszenie wydanych przez Radę Państwa dekretów powinno być traktowane jako element procedury ich stanowienia,

a w związku z tym rozpatrywane na tle Konstytucji PRL. Z kolei zarzut retroaktywności prawa, jako że dotyczy kwestii materialnej zgodności prawa, musi być oceniony pod względem zgodności z Konstytucją aktualną w momencie dokonywania kontroli.

6.5. Przechodząc do analizy konstytucyjności kwestionowanej regulacji, Marszałek zauważył, że Rzecznik Praw Obywatelskich wśród przepisów w *petitum* wniosku nie powołał art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji PRL. Zdaniem Marszałka Sejmu, w tym zakresie dopuszczalne jest odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet* i przyjęcie, że wzorce kontroli winny być rekonstruowane z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu. Zastosowanie zasady procesowej, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, jest niezbędne, również jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Z tego względu Marszałek uznał, że niezależnie od wzorców kontroli wskazanych we wniosku, dążeniem Rzecznika było zakwestionowanie dekretów z 12 grudnia 1981 r., przez wzgląd na naruszenie obowiązku uprzedniej publikacji określonego w art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji PRL, a jeśli chodzi o zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, z art. 2 Konstytucji.

Marszałek wskazał, że Rada Państwa, w chwili wydawania dekretów z 12 grudnia 1981 r., nie miała kompetencji do stanowienia dekretów z mocą ustawy, dlatego naruszenie przez nią art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL jest bezdyskusyjne. Uchybienie przepisom konstytucyjnym spowodowane wydaniem dekretów podczas trwającej sesji Sejmu było oczywiste również dla bezpośrednich uczestników tamtych zdarzeń, członków Rady Państwa. Swoje decyzje usprawiedliwiali oni stanem wyższej konieczności.

Odnośnie do zarzutów dotyczących naruszenia obowiązku należytego ogłoszenia kwestionowanych aktów, Marszałek przypomniał, że Dziennik Ustaw, w którym opublikowane zostały zakwestionowane dekrety oraz uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego, opatrzony był datą 14 grudnia, choć faktycznie skierowany był do druku i powielany dopiero w dniach od 17 do 18 grudnia, a do abonentów był wysyłany od 19 do 23 grudnia 1981 r.

Marszałek podkreślił, że kwestia podnoszona przez Rzecznika dotyczy sfery aktów stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Wniosek ten potwierdza postanowienie Trybunału z 13 lutego 1991 r., sygn. W 3/90, w którym Trybunał Konstytucyjny odmówił dokonania powszechnie obowiązującej wykładni i stwierdził, że jest sądem prawa, a nie faktów. W jego kompetencji nie ma oceniania legalności określonej praktyki w dziedzinie

publikacji aktów normatywnych. O tym, że prawo działa wstecz, decyduje to, że nowo ustanowiona norma prawna nakazuje stosować ją do zdarzeń, które miały miejsce przed jej wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych.

W niniejszej sprawie Rzecznik nie zakwestionował braku ustalenia przez prawodawcę odpowiedniego okresu dostosowawczego. Zatem, zdaniem Marszałka, skoro zagadnienie druku i kolportażu dzienników publikacyjnych nie może stanowić samodzielnego przedmiotu oceny Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że zostało ono podniesione przez wnioskodawcę jedynie jako okoliczność, która przyczyniła się do wstecznego stosowania prawa. W konsekwencji dalsze rozważania Marszałek podporządkował analizie przepisów końcowych zakwestionowanych dekretów, mających dowodzić ich retroaktywności.

W ocenie Marszałka, o niekonstytucyjności przepisów końcowych dekretów z 12 grudnia 1981 r., decydować mógłby jedynie trwały i jednolity sposób odczytywania ich sensu normatywnego jako retroaktywnego przez organy stosujące prawo.

Marszałek wskazał, że aktualnie utrwalone są dwa główne podejścia sądów do kwestii czasowego zakresu stosowania przepisów dekretu o stanie wojennym. Według pierwszego, Konstytucja PRL wykluczała, by czyny penalizowane przez dekrety mogły być uznane za przestępstwa, jeśli popełnione były przed ich oficjalnym ogłoszeniem. Zgodnie z drugim podejściem, przepisy końcowe dekretów nie mogły uchylić ani zawiesić wyrażonej w kodeksie karnym zasady *nullum crimen sine lege*, wobec czego ściganie i karanie za czyny wymienione w dekretach było możliwe dopiero po 17 grudnia, czyli po faktycznym ich ogłoszeniu.

Obecna działalność Sądu Najwyższego inicjowana kasacjami od wyroków wydanych w sprawach indywidualnych w związku z naruszeniem dekretu o stanie wojennym prowadzi więc do wniosku, że brzmienie omawianych przepisów nie może być uznane za źródło niekonstytucyjnej praktyki, gdyż nie ma wpływu na retroaktywne stosowanie prawa.

Zdaniem Marszałka, zarówno opóźnienia w druku czy dystrybucji Dziennika Ustaw, jak i wydawanie w przeszłości aktów konkretno-indywidualnych na podstawie przepisów dekretu o stanie wojennym, opublikowanego później, niż miały miejsce zdarzenia i sytuacje, w odniesieniu do których przepisy te były stosowane, mogą i powinny podlegać ocenie z punktu widzenia zasad porządku prawnego. Jednak z uwagi na to, że są

przejawami stosowania, a nie stanowienia prawa, nie można tego dokonać w trybie kontroli hierarchicznej zgodności norm realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania wobec dekretu o postępowaniach szczególnych i dekretu o właściwości sądów wojskowych, Marszałek zajął stanowisko również w odniesieniu do tych aktów prawnych. Wobec tego, że zarzuty sformułowane przez RPO odnośnie do wszystkich stanowiących przedmiot kontroli dekretów z 12 grudnia 1981 r. były identyczne, odrębne prowadzenie ich analizy jest zbędne. Z tego względu Marszałek poprzestał na odesłaniu do odpowiedniego uwzględnienia argumentacji oraz wniosków, wskazanych wcześniej.

Odnosząc się do ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Marszałek przypomniał, że jest to akt, mocą którego Sejm zatwierdził m.in. wszystkie zakwestionowane w niniejszej sprawie dekrety. Zatwierdzanie dekretów stanowiło swoisty mechanizm kontroli sejmowej nad działalnością Rady Państwa i musiało uwzględniać konstytucyjne wymogi dotyczące wydawania dekretów.

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania wobec ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Marszałek Sejmu, zajął w odniesieniu do tego aktu stanowisko co do *meritum*.

Marszałek wskazał, że zakres przedmiotowy ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego był zbyt szeroki. O ile bowiem przepis nowelizujący dekret o stanie wojennym winien był zostać usytuowany w akcie prawnym rangi ustawy, o tyle nie było to właściwe miejsce dla zatwierdzenia dekretów z 12 grudnia 1981 r. Zastąpienie formy stosownej dla analizowanej tu czynności konwencyjnej Sejmu (uchwała) formą nieadekwatną (ustawa) powinno być traktowane jako uchybienie. Nie rzutuje ono jednak na ocenę konstytucyjności ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, gdyż tego rodzaju kwestia nie została podniesiona w żadnym z zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich.

Marszałek stwierdził, że ponieważ skutki przyjęcia przez Sejm dekretów z mocą ustawy nie zostały przez prawodawcę uregulowane wprost, winny być rekonstruowane z uwzględnieniem funkcji ustrojowej, jaka wynika z mechanizmu ujętego w art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL. Podstawowym celem zatwierdzania aktów prawa powszechnie obowiązującego wydanych przez organ władzy wykonawczej w czasie trwania stanu wojennego jest ich legitymizowanie, rozumiane jako uprawomocnienie przez organ

przedstawicielski. Instytucja prawna ujęta w art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL zapewniała szybki tryb ewentualnej derogacji aktów ustawodawczych.

Czynnościom konwencjonalnym podjętym przez Sejm w celu legitymizacji dekretów nie można jednak automatycznie przypisywać znaczenia legalizującego. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wyrażał przekonanie, że nie jest możliwe konwalidowanie stanu niekonstytucyjności proceduralnej poprzez działania podejmowane w następnych fazach postępowania legislacyjnego.

Marszałek podkreślił jednak, że skoro funkcją zatwierdzania przez Sejm dekretów Rady Państwa było ich legitymizowanie, a nie legalizowanie, to niekonstytucyjność dekretów z 12 grudnia 1981 r. nie jest czynnikiem wywołującym wtórną, pośrednią niekonstytucyjność zatwierdzającej je ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Zdaniem Marszałka, niekonstytucyjność dekretu, wynikająca z przekroczenia kompetencji przez organ stanowiący, nie przesądzała automatycznie o braku kompetencji organu zatwierdzającego ów dekret, a w konsekwencji także o niekonstytucyjności tego zatwierdzającego aktu prawnego.

W ocenie Marszałka Sejmu, zatwierdzanie dekretów nie może być postrzegane ani jako czynność, w drodze której można byłoby dokonać sanowania ich wadliwości, ani jako środek bezpośrednio służący kontroli ich konstytucyjności.

Według Marszałka, decyzja Sejmu o zatwierdzeniu dekretów z 12 grudnia 1981 r. może być potencjalnie oceniona jako np. wadliwa materialnie. Nie została ona jednak podjęta bez podstawy kompetencyjnej. Marszałek Sejmu wniósł więc o stwierdzenie, że ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, w części, w jakiej zatwierdza dekrety, wydana została przez Sejm zgodnie z przyznanymi mu kompetencjami.

Marszałek na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania wobec uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego przedstawił stanowisko co do *meritum*.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 (w pierwotnym brzmieniu był to art. 28 ust. 2) Konstytucji PRL, decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego należała do wyłącznej kompetencji Rady Państwa, działającej z inicjatywy własnej i niepodlegającej w tym zakresie żadnemu zinstytucjonalizowanemu mechanizmowi kontroli (ani uprzedniej, ani następcej). Przepis Konstytucji PRL stanowił bezpośrednią, wystarczającą i samodzielną podstawę normatywną dla Rady Państwa w zakresie podejmowanej przez nią decyzji o

wprowadzeniu stanu wojennego. Bez znaczenia dla rozpatrywanego tu problemu konstytucyjnego pozostaje: a) przywołanie w preambule uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego art. 1 ust. 2 dekretu o stanie wojennym, jako przepisu związkowego b) chronologia publikacji omawianych aktów prawnych (tj. kolejność zamieszczenia w Dzienniku Ustaw, która wskazuje na pierwszeństwo wydania przez Radę Państwa dekretu o stanie wojennym, a następnie podjęcie przez nią uchwały w sprawie wprowadzenia stanu wojennego). Uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego mogła zostać wydana niezależnie od uchwalenia dekretu o stanie wojennym. Z tych względów podniesiony przez RPO zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej uchwały jako naruszającej przepisy kompetencyjne jest nietrafny.

7. Zarządzeniem z 12 lipca 2010 r. przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do dr hab. W. Wróbla, profesora UJ o wydanie opinii, czy dekret o stanie wojennym jest stosowany po 17 października 1997 r., a jeżeli tak, to w jakich sprawach oraz w jakim znaczeniu lub znaczeniach wyrażenia „stosowanie” prawa.

8. Dr hab. Włodzimierz Wróbel w opinii prawnej odpowiedział na pytanie, czy dekret o stanie wojennym jest stosowany po 17 października 1997 r., a jeżeli tak, to w jakim znaczeniu lub znaczeniach „stosowania prawa” oraz w jakich sprawach.

W pierwszej części opinii zwrócił uwagę na wieloznaczność określenia „stosowanie prawa”. Wśród wielu znaczeń nadawanych temu określeniu ekspert wskazał trzy, mające związek z rozważaną sprawą. O stosowaniu prawa mówi się w znaczeniu, iż jakiś podmiot stosuje się do obowiązujących norm. Przez stosowanie prawa (normy) rozumie się też czynienie użytku z kompetencji do prawnego kwalifikowania zdarzeń lub okoliczności faktycznych dokonywanego według jakichś norm. Przy czym mogą to być normy obowiązujące w chwili kwalifikacji tych zdarzeń lub okoliczności albo normy, które zostały derogowane, lecz obowiązywały w czasie wystąpienia tych zdarzeń lub okoliczności. W tym ostatnim wypadku mówi się niekiedy, że normy, według których dokonuje się kwalifikacji, są normami stosowanymi, że się je stosuje.

Ekspert podkreślił, że dekret o stanie wojennym zawierał różne regulacje prawne. Najczęściej miały one charakter określonych nakazów lub zakazów adresowanych do obywateli, lub upoważniały organy władzy publicznej do podejmowania określonych działań.

26 października 2002 r. dekret o stanie wojennym został uchylony na mocy art. 38 ustawy o stanie wojennym. W. Wróbel przypomniał, że 1 stycznia 1998 r. uchylone zostały wszystkie przepisy dekretu przewidujące odpowiedzialność karną za popełnienie przestępstwa (art. 46 – 49 dekretu o stanie wojennym) na mocy generalnej klauzuli derogacyjnej zawartej w art. 3 ustawy z dnia 4 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz.554).

Zdaniem eksperta, z uwagi na formalną derogację, dekret o stanie wojennym nie stanowi od 26 października 2002 r. źródła obowiązujących nakazów i zakazów czy upoważnień dla organów władzy publicznej. W. Wróbel dodał, że w okresie pomiędzy 17 października 1997 r. a 26 października 2002 r. dekret formalnie obowiązywał i mógłby być stosowany, gdyby wprowadzono stan wojenny. Zaznaczył też, że wątpliwości może budzić charakter derogacji regulacji dekretu o stanie wojennym w zakresie norm prawa karnego zawartych w rozdziale VI dekretu, a to ze względu na obowiązujące w prawie karnym domniemanie jedynie częściowej derogacji norm sankcjonujących. Zgodnie z art. 4 § 1 kodeksu karnego, sąd, orzekając o popełnionym czynie zabronionym, stosuje ustawę poprzednio obowiązującą, o ile jest względniejsza dla sprawcy. Dokonując oceny klauzuli derogacyjnej z przepisów wprowadzających kodeks karny, W. Wróbel stwierdził, że wraz z uchYLENIEM przepisów karnych dekretu, doszło jednak do całkowitej depenalizacji czynów zabronionych (przestępstw) w dekrete tym określonych. Nowe regulacje karne pojawiły się dopiero w ustawie o stanie wojennym z 2002 r.

Ekspert wskazał, że inaczej jest w wypadku art. 50-52 dekretu o stanie wojennym przewidującym odpowiedzialność za wykroczenia. Przepis ten nie został bowiem uchylony przez art. 3 przepisów wprowadzających kodeks karny. W pewnym zakresie czyny opisane w tych przepisach nadal traktowane są jako wykroczenia. Teoretycznie więc dekret o stanie wojennym mógłby być stosowany do stanów faktycznych, które miały miejsce pod jego rządami, a obecnie zagrożone są karą surowszą. Mogłoby się tak zdarzyć w wypadku konieczności ponownej oceny prawnej danego zachowania na skutek kasacji nadzwyczajnej lub wznowienia postępowania.

Ekspert wyjaśnił, że inaczej należy ocenić stosowanie niektórych regulacji dekretu wojennego jako kryterium dokonywania ocen prawnych i kwalifikacji prawnych zdarzeń, które wystąpiły pod rządami tego dekretu. Takie kwalifikacje prawne możliwe są na podstawie wielu obowiązujących norm kompetencyjnych należących do różnych dziedzin prawa (także karnego).

Przeszedłszy do odpowiedzi na pytanie, czy normy dekretu o stanie wojennym mogą być nadal stosowane w trzecim z wyróżnionych znaczeń „stosowania prawa”, W. Wróbel wskazał, że sądy karne, oceniając bezprawność zachowań osób w czasie obowiązywania dekretu, będą wydawały ocenę prawną z odwołaniem się do regulacji tego dekretu. W tym wypadku może chodzić zarówno o stwierdzenie, że dane zachowanie stanowiło czyn zakazany (bezprawny) według norm dekretu o stanie wojennym, jak i o to, że dane zachowanie było korzystaniem wynikających z tego dekretu upoważnień, co powoduje że na gruncie prawa karnego nie może być uznane za czyn bezprawny (z punktu widzenia treści prawa obowiązującego w chwili realizacji tego zachowania).

Na poparcie argumentów ekspert przywołał wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2009 r., sygn. akt II Aka 33/09 (Apel.-W-wa nr 1/2010, poz. 4) oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 11 października 2002 r. (sygn. akt SNO, Lex nr 472133).

Ekspert przypomniał, że Sąd Najwyższy dokonuje oceny określonego stanu rzeczy według przepisów dekretu o stanie wojennym również wtedy, gdy ustala, czy dana osoba miała status osoby internowanej w rozumieniu tego dekretu. Ma to znaczenie na gruncie przepisów dotyczących możliwości ubiegania się o odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za krzywdę wynikłą z wykonania decyzji o internowaniu (art. 8 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego).

Jako przykłady „stosowania” dekretu o stanie wojennym ekspert wskazał postanowienie Sądu Najwyższego z 4 marca 2010 r. (sygn. akt V KK 230/09; nr 6/2010, poz. 54); wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 16 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II Aka 51/09, OSP nr 7-8/2010, poz. 84) oraz uchwałę SN z 29 kwietnia 2009 r. (sygn. akt I KZP 4/09, OSNKW nr 6/2009, poz. 41).

W. Wróbel wskazał także, że w wypadku rozpoznawania wniosków o wznowienie postępowania, kasacji nadzwyczajnych, sąd, oceniając prawidłowość ustaleń dokonywanych w weryfikowanym postępowaniu karnym, odnosić się będzie także do znamion typów czynów karalnych określonych w dekreście o stanie wojennym. W szeregu orzeczeń wydanych po 1997 r. Sąd Najwyższy stwierdzał, że czyn, za który wcześniej orzeczono sankcję karną z zastosowaniem dekretu o stanie wojennym, formalnie realizował znamiona jednego z przestępstw określonych w tym dekreście, stwierdzając równocześnie, że czyn ten nie wykazywał dostatecznego stopnia społecznej szkodliwości, warunkującego odpowiedzialność karną (por. np. wyroki SN: z 3 kwietnia 2003 r., sygn.

akt III KRN 2/03, Lex nr 78403; z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt III KK 339/05, OSNKW nr 1/2006, poz. 727; z 20 września 2006 r., sygn. akt III KK 88/06, OSNwSK nr 1/2006, poz. 1772; z 26 września 2003 r., sygn. akt WK 18/03, OSNwSK nr 1/2003, poz. 2054; z 7 lipca 2005 r., sygn. akt III KK 127/05; OSNwSK nr 1/2005, poz. 1340; z 25 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 451/01, Lex 564817; oraz postanowienie z 9 maja 2003 r., sygn. III KK 124/02, OSNwSK nr 1/2003, poz. 940).

Zdaniem eksperta przykładem tego, że dekret o stanie wojennym w dalszym ciągu może stanowić kryterium oceny pewnych okoliczności faktycznych, jest uchwała wykładnicza Sądu Najwyższego odnosząca się do retroaktywnego charakteru dekretu o stanie wojennym (zob. uchwała SN z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt I KZP 37/07, OSNKW nr 1/2007, poz. 86).

Podsumowując opinię, ekspert stwierdził, że dekret o stanie wojennym został derogowany ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym. Od tego czasu nie zawiera obowiązujących norm, które wyznaczałyby komukolwiek nakazy albo zakazy określonego postępowania (norm sankcjonowanych). Nie istnieje więc obowiązek „stosowania się do nich”. Dekret nie zawiera też obowiązujących norm udzielających kompetencji do wymierzenia sankcji za niezrealizowanie obowiązków, które wyznaczał (norm sankcjonujących). Nie ulega natomiast wątpliwości, że „(...) dekret o stanie wojennym jest (i nadal może być) «stosowany» w tym znaczeniu, że stanowi kryterium dokonywania ocen stanów faktycznych, które wystąpiły pod jego rządami. Takie «stosowanie» dekretu w dalszym ciągu przewidują – w sposób mniej lub bardziej bezpośredni – obowiązujące normy kompetencyjne”. Podstawą obowiązywania owych norm kompetencyjnych nie jest jednak dekret o stanie wojennym. Opiniodawca podkreślił także, że „owo stosowanie” w wyżej wskazanym zakresie odnosi się do prawa nieobowiązującego. Stanowisko to podzielił na rozprawie Prokurator Generalny.

II

1. Na rozprawie 23 lutego 2011 r. wnioskodawca podtrzymał swój wniosek, wskazując przykłady uzasadniające, że orzekanie o dekreście o stanie wojennym oraz o dekreście o postępowaniach szczególnych jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przedstawiciel Sejmu również podtrzymał swoje stanowisko i podkreślił, że dekret o stanie wojennym został wprowadzony z naruszeniem zasady działania organu na podstawie prawnej.

Prokurator Generalny podtrzymał co do *meritum* swoje stanowisko. Zmodyfikował je jedynie w kwestii dopuszczalności badania konstytucyjności ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego oraz częściowo w zakresie dotyczącym wzorca, jakim jest art. 7 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, utrzymywanie w porządku prawnym aktów normatywnych ustanowionych z ewidentnym naruszeniem kompetencji normodawczych jest sprzeczne z art. 7 Konstytucji. Wobec tego wniósł o uznanie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego za niezgodną z art. 7 Konstytucji przez to, że utrzymywała w polskim porządku prawnym, pod rządami Konstytucji z 1997 r., akty normatywne wydane przed wejściem Konstytucji w życie, z rażącym naruszeniem kompetencji normodawczych organu, który je wydał.

Przedstawiciele Instytutu Pamięci Narodowej udzielili informacji dotyczących postępowań toczących się w czasie stanu wojennego.

Wszyscy uczestnicy byli zgodni co do konieczności orzekania o dekrete o stanie wojennym ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

2. Na rozprawie 16 marca 2011 r. uczestnicy postępowania doprecyzowali swoje stanowiska.

Wnioskodawca wyraźnie wskazał, że wnosi o uznanie dekretów z 12 grudnia 1981 r. za niezgodne również z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku, 19 grudnia 1966 r., a ratyfikowanego przez Radę Państwa 3 marca 1977 r.

Przedstawiciele Rzecznika zwrócili w szczególności uwagę na to, że art. 61 dekretu o stanie wojennym (przepis o wejściu w życie) przewidywał, że dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia. W wypadku dekretu o postępowaniach szczególnych, art. 25 stanowił, że dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia wprowadzenia stanu wojennego. Regulacje te naruszały zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Przedstawiciel Sejmu uznał, że art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jest w sprawie właściwym wzorcem kontroli i przychylił się do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prokurator Generalny dokonał modyfikacji swego stanowiska i wniósł o uznanie zakwestionowanych dekretów z 12 grudnia 1981 r. za niezgodne z art. 31 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL oraz art. 7 Konstytucji RP, a dekretu o stanie wojennym i dekretu o postępowaniach szczególnych za niezgodne również z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Ponadto Prokurator wniósł o uznanie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego za niezgodną z art. 7 Konstytucji przez to, że utrzymywała w porządku prawnym akty normatywne wydane przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. z rażącym naruszeniem kompetencji normodawczej organu, który je wydał.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli a kompetencja Trybunału Konstytucyjnego.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie było pięć aktów prawnych dotyczących stanu wojennego z 1981 r.:

- a) dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: dekret o stanie wojennym),
- b) 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),
- c) 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),
- d) 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),
- e) 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).

Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim rozważył, czy zaskarżone akty prawne podlegają jego kontroli w myśl art. 188 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego obejmuje umowy międzynarodowe, ustawy oraz przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe. Wyliczenie konstytucyjne nie zawiera natomiast *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.

Szczególne wątpliwości co do kognicji Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego. Akt ten składał się z trzech paragrafów. Paragraf 1 uchwały wprowadzał stan wojenny. Paragraf 2 uchwały określał, które przepisy obowiązujące w czasie wojny, w zakresie: służby wojskowej, służby w obronie cywilnej, służby w jednostkach zmilitaryzowanych, świadczeń na rzecz obrony oraz odpowiedzialności karnej, stosuje się w czasie obowiązywania stanu wojennego. Przepis ten miał podstawę w art. 237 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. z 1979 r. Nr 18, poz. 111; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony PRL), który stanowił, że w czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy o odpowiedzialności karnej obowiązujące w czasie wojny, jeżeli Rada Państwa, wprowadzając stan wojenny, nie postanowi inaczej. Paragraf 3 określał termin wejścia w życie aktu normatywnego.

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. W podobny sposób na temat rozporządzeń wprowadzających stany nadzwyczajne wypowiadają się przedstawiciele nauki prawa na gruncie obecnego stanu prawnego (por. K. Działocha, komentarz do art. 228 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 187).

Paragraf 2 uchwały nie ustanawiał nowych norm prawnych, lecz przesądzał o stosowaniu norm prawnych przewidzianych w art. 237 ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL, wykluczając ewentualne wątpliwości w tym zakresie.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego nie mieści się w zakresie konstytucyjnego pojęcia „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”.

Trybunał Konstytucyjny ponadto zauważył, że uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego została uchylona uchwałą Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz. U. Nr 39, poz. 178), a Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał żadnych przykładów dalszego stosowania jej przepisów.

Postępowanie w sprawie badania uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Pozostałe z zaskarżonych aktów zostały rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż 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.).

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 puszczeniu 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.

2. Przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W związku z tym, że zaskarżone akty zostały formalnie derogowane, Trybunał rozważył, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania zawarta w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.1. Wykładnia art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Pojęcie utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny albo normę jest niejasne i mimo wielu wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa oraz Trybunału Konstytucyjnego budzi wątpliwości.

W swych pierwszych orzeczeniach Trybunał przyjmował, że akt normatywny traci moc obowiązującą na skutek uchylecia go albo upływu czasu, na jaki został wydany (orzeczenie TK z 20 września 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 3). W późniejszym orzecznictwie, coraz intensywniej nakierowanym na ochronę określonych zasad i wartości konstytucyjnych, Trybunał stwierdzał, że uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (por. wyrok z 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1; postanowienia z 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120 i z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65; wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; postanowienie z 23 października 2001 r., sygn. K 4/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 223; wyroki: z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; z 22 października 2002 r., sygn. SK 39/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 66; z 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59; postanowienie z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11; wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004,

poz. 56; postanowienia z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86 i z 11 października 2004 r., sygn. SK 42/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 99; wyrok z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; postanowienie z 9 marca 2005 r., sygn. K 36/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 30; wyroki z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28; z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 82; z 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 113; postanowienie z 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 125; wyroki z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64 i z 18 września 2006 r., sygn. SK 15/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 106; postanowienie z 23 października 2006 r., sygn. SK 64/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 138; wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50; postanowienia z 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62 i z 7 listopada 2007 r., sygn. P 34/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 133; wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; postanowienie z 4 marca 2008 r., sygn. K 13/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 32; wyrok z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163 oraz A. Grabowski, B. Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 227; A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 203 i n.).

Przedstawione stanowisko Trybunału dotyczyło przepisów o charakterze materialnoprawnym, które mimo ich formalnego uchylecia mogły być stosowane na podstawie właściwych przepisów intertemporalnych. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu prawa, jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu (zob. orzeczenie z 24 października 1989 r., sygn. U 2/89, OTK w 1989 r., poz. 20).

Istota problemu dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK polega zatem na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie (por. postanowienia z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69 i z 3

lutego 2004 r., sygn. SK 12/02 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

Wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie określonego przepisu nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylone przepisy. Przepisy takie mogą jednak stanowić kryterium ocen prawnych i faktycznych. Bywa bowiem tak, że obowiązujące normy nakazują kwalifikowanie pewnego zdarzenia czy czynu według przepisów, które już nie obowiązują.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając szerzej niektóre wątpliwości, jakie powstają na gruncie ustawy o TK, w postanowieniu z 6 listopada 2008 r. (sygn. P 5/07) stwierdził, że w świetle poglądów prezentowanych w prawoznawstwie norma prawna stanowi wypowiedź adresowaną do określonego podmiotu, tj. adresata normy; nakazuje lub zakazuje mu w określonej sytuacji, zwanej hipotezą normy, podjęcie działania określonego w dyspozycji normy. Norma prawna w swojej dyspozycji określa powinne zachowania, nakazując adresatom normy określone działania lub zaniechania lub ich zakazując. Pojęcie obowiązywania tak rozumianych norm prawnych jest definiowane w doktrynie prawnej w różny sposób. Niejednokrotnie rozróżnia się pojęcie obowiązywania i stosowania norm prawnych (zob. np. T. Pietrzykowski, *Temporalny zakres stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” nr 4/2003, s. 45; P. J. Grabowski, *W sprawie zakresu temporalnego obowiązywania prawa*, „Państwo i Prawo” nr 4/2004, s. 95). W takim ujęciu norma prawna obowiązuje, jeżeli w systemie prawnym istnieje obowiązek przestrzegania tej normy przez jej adresatów, tj. obowiązek postępowania w sytuacji określonej w hipotezie normy w sposób wskazany w jej dyspozycji.

Z realizacją danej normy prawnej przez jej adresata, a także z jej naruszeniem, inne normy prawne mogą wiązać określone skutki prawne, nakazując organom władzy publicznej podjęcie określonych działań. Przestrzeganie danej normy i podjęcie działań wskazanych w jej dyspozycji może prowadzić do powstania określonych sytuacji prawnych. Z kolei naruszenie normy prawnej prowadzi z reguły do wymierzenia przez właściwe organy sankcji określonych w innej normie prawnej. Organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa ustalają konsekwencje zrealizowania lub naruszenia normy prawnej przez określone podmioty. W tym sensie norma ta jest stosowana przez organy

stosujące prawo, dla których stanowi podstawę oceny skutków prawnych określonych zachowań adresatów danej normy.

Przedstawionym dwóm pojęciom – obowiązywania norm prawnych i stosowania norm prawnych – odpowiadają dwa odrębne przedziały czasowe – okres obowiązywania i okres stosowania normy prawnej. Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym momencie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinno zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy.

Trybunał uważa, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2.2. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonych aktów normatywnych.

W niniejszej sprawie wnioskodawca uznał, że wszystkie zakwestionowane akty prawne nadal obowiązują, mimo ich formalnego uchylenia. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zbada status zakwestionowanych aktów normatywnych.

2.2.1. Obowiązywanie dekretu o stanie wojennym.

Dekret o stanie wojennym, który ustanawiał regulacje obowiązujące w czasie trwania stanu wojennego, formalnie utracił moc z dniem wejścia w życie ustawy o stanie wojennym z 2002 r. Zdaniem wnioskodawcy, jego przepisy obowiązują nadal, w szczególności są stosowane w postępowaniach karnych. Przykładowo stosowanie dekretu o stanie wojennym przez Sąd Najwyższy polega na wydawaniu rozstrzygnięć kasatoryjnych, ale też reformatoryjnych. Na podstawie art. 537 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej:

kodeks postępowania karnego), Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy, uchylając zaskarżone orzeczenie, może uniewinnić oskarżonego, jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne.

Na poparcie tej tezy Rzecznik wskazał linię orzecniczą Sądu Najwyższego w sprawach karnych, w których Sąd Najwyższy rozpatruje kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o amnestii, Dz. U. Nr 39, poz. 177), za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym (por. wyroki SN: z 27 czerwca 2003 r., sygn. akt III KK 218/03, OSNWSK nr 1/2003, poz. 1402, z 7 lipca 2005 r., sygn. akt III KK 127/05, OSNwSK nr 1/2005, poz. 1340, z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt III KK 339/05, OSNwSK nr 1/2006, poz. 727 oraz z 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt WK 15/07, OSNwSK nr 1/2007, poz. 1866). Rzecznik wskazał, że sądy odwołują się do omawianego aktu, mimo formalnego uchylecia jego obowiązywania.

Należy przypomnieć, że zdaniem wnioskodawcy, pośrednio do regulacji ze stanu wojennego odnoszą się organy emerytalno-rentowe i sądy, które wydają orzeczenia dotyczące uprawnień do świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) przewidują zaliczanie okresów niewykonywania pracy w okresie przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Podobne regulacje przewidywała ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.). Jej celem było usunięcie ujemnych skutków w sferze uprawnień pracowniczych spowodowanych zwolnieniem z pracy za wyżej wymienioną działalność. Regulacje te są powiązane z dekretem o stanie wojennym w taki sposób, że ciężary wynikające ze stosowania dekretu wywarły wpływ na stosunki pracy, a w dalszej perspektywie również na uprawnienia do zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.; dalej: ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych) jest aktem, który także odwołuje się do zdarzeń i skutków prawnych związanych z wprowadzeniem stanu wojennego. Na regulacje te powołują się sądy okręgowe oraz wojskowe sądy okręgowe

orzekające o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Z analizy orzecznictwa sądowego wynika, że rozpoznając wnioski o stwierdzenie nieważności orzeczenia, sądy ustalają skutki prawne przeszłych zachowań podmiotów prawa. Sądy ograniczają się do oceny czynów popełnionych w czasie obowiązywania dekretu o stanie wojennym, analizując w konkretnych stanach faktycznych znamiona czynów określonych w dekrete, a nie badając sprawy poprzez pryzmat „nielegalności stanu wojennego”. Przepisy dekretu nie normują jednak żadnych przyszłych zachowań swoich adresatów.

Trybunał zauważył, że stosowanie norm dekretu o stanie wojennym, następuje według mechanizmu, który polega na tym, że organ stosujący prawo (przede wszystkim Sąd Najwyższy) stosuje obowiązującą normę kompetencyjną, zobowiązującą go do sięgnięcia do formalnie derogowanego aktu normatywnego.

Do norm dekretu o stanie wojennym odwołuje się w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy, który rozpatruje kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne, za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym. W uchwale Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07) orzecznictwo to nazywane jest przez ten sąd „orzecznictwem rehabilitacyjnym Sądu Najwyższego” („orzecznictwo w sprawach wyroków zapadłych na podstawie dekretu o stanie wojennym”, s. 4 uchwały).

Po przeanalizowaniu przywoływanego orzecznictwa rehabilitacyjnego Sądu Najwyższego (por. wyrok SN z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt III KK 339/05 oraz z 25 lutego 2002 r., sygn. akt III KKN 451/01, Lex nr 564817) Trybunał ustalił, że stosowanie norm dekretu przez Sąd Najwyższy polega na tym, że bierze on pod uwagę znamiona czynów zabronionych określonych w dekrete, aby określić, czy dane zachowanie było przestępstwem na gruncie dekretu. Podstawą takiego działania jest norma kompetencyjna upoważniająca do rozstrzygnięcia o uniewinnieniu, o umorzeniu postępowania lub o oddaleniu środka zaskarżenia. Sąd Najwyższy opiera wyroki uniewinniające na tezie o niskiej szkodliwości społecznej czynu lub na braku takiej szkodliwości bądź też na nieświadomości sprawcy bezprawności czynu.

Problemu stosowania art. 61 dekretu o stanie wojennym dotyczyło również pytanie, które Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny postawił składowi 7-osobowemu Sądu Najwyższego („Czy sąd był zwolniony z obowiązku respektowania normy art. 61 dekretu o stanie wojennym?”). Problem stosowania art. 61 jest związany z odpowiedzialnością karną sędziów stanu wojennego. Sąd Najwyższy, we wspomnianej uchwale z 20 grudnia

2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07), udzielając odpowiedzi na pytanie o znaczenie art. 61 dekretu, stwierdził, że „w odniesieniu do pytania sformułowanego w punkcie 2, jest to kwestia zgodności art. 61 dekretu o stanie wojennym, w części nadającej mu moc wsteczną «od dnia uchwalenia», z obowiązującą wówczas [Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja PRL)] i umowami międzynarodowymi”. Sąd Najwyższy, przeprowadził kontrolę konstytucyjności normy wynikającej z art. 61 dekretu, badając ją z punktu widzenia art. 8 ust. 2 i 3, art. 30 ust. 1 pkt 3 i art. 62 Konstytucji PRL. Stwierdził, że „analiza Konstytucji PRL prowadzi do wniosku, że nie było w niej przepisu zakazującego uchwalania retroaktywnych ustaw karnych, a więc odpowiednika obecnego art. 42 ust. 1 Konstytucji”. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że art. 61 dekretu o stanie wojennym nie był niezgodny z Konstytucją PRL, co miało znaczenie dla wyjaśnienia przez SN kwestii odpowiedzialności sędziów orzekających w okresie stanu wojennego. Treścią procesu stosowania norm dekretu było rozstrzygnięcie, czy sędzia łamał prawo w chwili orzekania w związku z antydatowaniem Dziennika Ustaw, w którym dekret opublikowano.

Przywołane przykłady pokazują, że normy prawa karnego dekretu o stanie wojennym są stosowane w orzecznictwie sądowym („rehabilitacyjnym”), a kwestia stosowania art. 61 dekretu o stanie wojennym ma znaczenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego dla określenia problemu odpowiedzialności karnej sędziów stanu wojennego. Stosowanie norm dekretu o stanie wojennym nie przesądza jednak o obowiązywaniu tego aktu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że choć w świetle przedstawionych argumentów przepisy rozważanego aktu prawnego są stosowane przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne za pośrednictwem obowiązującej normy kompetencyjnej, to sam akt prawny utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Nie może być już źródłem nakazów i zakazów.

2.2.2. Obowiązywanie dekretu o postępowaniach szczególnych.

Dekret o postępowaniach szczególnych był aktem, który wprowadził postępowanie doraźne na czas obowiązywania stanu wojennego. Rozszerzył też zakres postępowań uproszczonych i przyśpieszonych z kodeksu postępowania karnego. Przepisy dekretu o postępowaniach szczególnych dotyczyły przede wszystkim kwestii proceduralnych i mogły być stosowane tylko w stanie wojennym. Z dniem zniesienia stanu wojennego sprawy niezakończone i prowadzone w trybie postępowania doraźnego przekazano na drogę postępowania zwyczajnego. Wykonanie prawomocnie orzeczonej

kary śmierci wstrzymywano i równocześnie przekazywano sprawę na drogę postępowania rewizyjnego. Niezakończone sprawy prowadzone w trybie postępowania przyspieszonego i uproszczonego o przestępstwa i wykroczenia wskazane w dekrete przekazywano do rozpatrzenia w postępowaniu zwyczajnym (por. art. 23 i art. 24 dekretu o postępowaniach szczególnych).

Derogacja dekretu o postępowaniach szczególnych nastąpiła z chwilą wejścia w życie ustawy o stanie wojennym z 2002 r.

W odniesieniu do dekretu o postępowaniach szczególnych wnioskodawca nie przedstawił argumentacji dotyczącej jego dalszego obowiązywania.

Wobec braku tych argumentów, Trybunał Konstytucyjny uznał, że dekret o postępowaniach szczególnych nie może być obecnie podstawą wyznaczania nakazów i zakazów. Trybunał przyjął, że akt ten utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.2.3. Obowiązywanie dekretu o właściwości sądów wojskowych.

Dekret o właściwości sądów wojskowych rozszerzał właściwość sądów wojskowych na czas trwania stanu wojennego. Przepis przejściowy tego dekretu wskazywał, że sprawy niezakończone do dnia zniesienia stanu wojennego przekazuje się do właściwości sądów powszechnych lub powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury PRL (art. 17 dekretu o właściwości sądów wojskowych) albo sądom wojskowym lub prokuratorom wojskowym (art. 18 dekretu o właściwości sądów wojskowych).

Dekret o właściwości sądów wojskowych zawierał głównie regulacje o charakterze proceduralnym i ustrojowym. Przepisy tego aktu wpływały na prawa i wolności człowieka w taki sposób, że postępowania dotyczące naruszenia dekretu o stanie wojennym toczyły się przed sądami wojskowymi, których skład był ukształtowany według tego dekretu.

Derogacja formalna dekretu o właściwości sądów wojskowych nastąpiła z momentem wejścia w życie ustawy o stanie wojennym z 2002 r. Trzeba bowiem podkreślić, że ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego w art. 2 stanowiła – między innymi – że dekret o właściwości sądów wojskowych będzie obowiązywał do czasu wydania ustawy o stanie wojennym.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że wnioskodawca – oprócz wskazania dekretu o właściwości sądów wojskowych jako przedmiotu zaskarżenia – nie przedstawił argumentacji dotyczącej jego obowiązywania.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że omawiany akt utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.2.4. Obowiązywanie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że analizowana ustawa była aktem szczególnego rodzaju. Formalnie akt ten przybrał formę ustawy. Nie wszystkie treści w nim zawarte miały jednak charakter normatywny. Ustawa (w brzmieniu pierwotnym) zbudowana była ze wstępu oraz trzech artykułów. We wstępie wyliczono powody uzasadniające decyzję Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego. Art. 1 ustawy zawierał formułę wskazującą, że Sejm zatwierdza (z mocą obowiązującą od 12 grudnia 1981 r.) dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r., w tym wszystkie trzy zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W odniesieniu do dekretu o stanie wojennym Sejm zdecydował się go nie tylko zatwierdzić, ale również wprowadzić zmiany, przez nadanie art. 53 ust. 2 nowego brzmienia, przewidującego zaskarżalność do sądu administracyjnego określonych w tym przepisie decyzji. Art. 2 zawierał normę określającą ramy czasowe obowiązywania dekretów z 12 grudnia 1981 r., stanowiąc, że obowiązują one do czasu wydania ustawy o stanie wojennym. Art. 3 wskazywał moment wejścia w życie ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zatwierdzenie dekretów było niepowtarzalnym aktem jednokrotnego stosowania. Konstytucja PRL nie określała formy, w jakiej zatwierdzanie powinno przebiegać. Zgodnie z art. 64 ust. 7 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. z 1980 r. Nr 29, poz. 164, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu PRL), na wniosek właściwej komisji Sejm mógł podjąć uchwałę o zatwierdzeniu dekretu oraz uchwalić na tym samym posiedzeniu ustawę częściowo zmieniającą dekret. Nieadekwatność formy aktu prawnego, za pomocą którego faktycznie dokonano zatwierdzenia dekretów z 12 grudnia 1981 r. (ustawa), nie może wpłynąć na charakterystykę ich postanowień. Decyzja o dalszym utrzymaniu w mocy dekretów nie zmieniła swej specyfiki tylko przez to, że została dokonana ustawą. Ponieważ art. 1 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, w części, w jakiej zatwierdzał dekrety z 12 grudnia 1981 r., był przepisem, który się „skonsumował” po jednokrotnym zastosowaniu, nie mógł zostać obecnie przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W ocenie Trybunału, charakter normatywny trzeba przypisać nie całej ustawie o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, ale niektórym jej przepisom. Są to art. 1 pkt 1 w części, w jakiej nowelizował dekret o stanie wojennym, oraz art. 2 i art. 3 ustawy. Jeśli chodzi o art. 1 pkt 1 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, czyli przepis nowelizujący, to za dopuszczalną Trybunał uznał kontrolę przepisu nowelizowanego, czyli art. 53 ust. 2 dekretu o stanie wojennym (por. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zajęte w wyroku z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133). Z chwilą wejścia w życie ustawy, przepis zmieniający spełnił swoje zadanie i przestał być elementem systemu prawa.

Art. 2 ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego wskazywał czasowe ramy obowiązywania dekretów z 12 grudnia 1981 r. Wymienione dekrety nie mogą już znaleźć zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej, gdyż utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Ocena taka dotyczy również przepisu końcowego analizowanej ustawy (art. 3). W związku z powyższym w niniejszym wypadku ewentualne wątpliwości co do obowiązywania przepisu w chwili obecnej mogłyby dotyczyć jedynie art. 1 pkt 2 ustawy, a więc przepisu, który zmieniał jeden z przepisów dekretu o stanie wojennym. Rzecznik nie podał jednak argumentów wskazujących na dalsze obowiązywanie tej regulacji. Zatem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że również przepis ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, która nadała treść przepisowi dekretu o stanie wojennym, utracił moc obowiązującą.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowana przez Rzecznika ustawa w całości jest aktem, który utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.3. Podsumowanie.

Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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.

3. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego a konieczność orzekania 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. Przepis ten wprowadzono ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638).

3.1. Geneza art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny postanowił przypomnieć genezę wprowadzenia art. 39 ust. 3 ustawy o TK i zwrócić uwagę na cele, jakie prawodawca chciał osiągnąć za pomocą tej regulacji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał jest obowiązany umorzyć postępowanie, jeżeli zakwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą. Przepis ten, wprowadzony ustawą z 1985 r. i powtórzony w ustawie z 1997 r., od początku budził poważne wątpliwości przedstawicieli nauki prawa, Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego. Według opinii Trybunału, wspomniany przepis stał się źródłem jednego z trudniejszych problemów orzecznictwa. Umorzenie postępowania powinno bowiem następować nawet wtedy, gdy akt traci moc obowiązującą w czasie rozpatrywania przez Trybunał wniosku o jego niekonstytucyjność, co bywało niekorzystne z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki. Szukając rozwiązania tego problemu, TK przyjął wąską wykładnię pojęcia „przepisu uchylonego”, a zarazem szeroką wykładnię pojęcia „przepisu obowiązującego”, zgodnie z którą uchylony przepis uważa się dopóty za obowiązujący, dopóki może on wywoływać skutki prawne. Przedmiotem sporu stało się więc występujące w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy pojęcie utraty mocy obowiązującej.

Mając świadomość wagi tego sporu, poseł K. Działocha zaproponował, aby do art. 39 ustawy o TK dodać ust. 3 w brzmieniu:

„Art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli Trybunał uzna, że wydanie orzeczenia (...) jest konieczne dla ochrony wolności i praw lub prawnie chronionych interesów obywateli” (Sprawozdanie Stenograficzne z 72 posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 marca 2000 r.).

W toku prac legislacyjnych nie podjęto analizy spornego pojęcia obowiązywania prawa i nie zdecydowano się na precyzyjniejszą redakcję pkt 3 w ust. 1 art. 39 ustawy o TK. Ustawodawca utrzymał ten przepis, a jednocześnie do art. 39 dodał nowy ust. 3, upoważniający TK do badania nieobowiązujących aktów normatywnych, gdy jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

3.2. Wykładnia art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

3.2.1. Treść art. 39 ust. 3 ustawy o TK została ustalona przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny w toku stosowania tego przepisu. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi, jeżeli:

- przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297; postanowienie z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” z. 12/2000, s. 19; por. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 195-196).

Trybunał Konstytucyjny sformułował jednocześnie dwie reguły. Po pierwsze, jeżeli w konkretnej sprawie istnieje wątpliwość co do spełnienia powyższych przesłanek, to należy ją tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00). Po drugie, art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie stanowi, iż Trybunał może wydać wyrok merytoryczny jedynie wtedy, gdy stwierdza niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją w zakresie praw i wolności konstytucyjnych. Uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że wystarczającą przesłanką kontroli konstytucyjności przepisu uznanego za nieobowiązujący w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest

ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy tym przepisem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności.

3.2.2. Stosując art. 39 ust. 3 ustawy o TK, należy zwrócić uwagę na znaczenie czynnika czasu, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Z upływem czasu dochodzi do utrwalenia sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie przepisów niekonstytucyjnych, a naruszenia konstytucyjnych wolności i praw stają się coraz mniej odwracalne. W konsekwencji coraz trudniejsze jest ich naprawienie. Jednocześnie względy pewności i bezpieczeństwa prawnego mogą przemawiać za wprowadzeniem rozmaitego rodzaju czasowych ograniczeń dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto z upływem czasu odczuwana przez osoby pokrzywdzone potrzeba dochodzenia naruszonych praw może stać się mniej intensywna.

Każdy mechanizm ochrony konstytucyjnych wolności i praw zakłada aktywność osób pokrzywdzonych. Jednocześnie opiera się na założeniu, że działania podejmowane w celu dochodzenia naruszonych wolności i praw będą zamykać się w rozsądnym czasie, następującym po ustaniu naruszeń i stworzeniu warunków dochodzenia ochrony naruszonych wolności i praw. Z tego też względu wraz z upływem czasu konieczność zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje się w wielu wypadkach coraz trudniejsza do wykazania. Czynnikiem czasu nie może jednak nigdy stanowić sam przez się argumentu wykluczającego stosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Istnieją gałęzie prawa, w których upływ czasu ma mniejsze znaczenie, i wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów nieobowiązujących może być konieczne także po upływie wielu lat od ich uchylecia. Dotyczy to w szczególności przepisów prawa represyjnego, które pozwalają na ingerencje w najcenniejsze dla jednostki dobra i które wywołują najbardziej dolegliwe skutki.

Dotyczy to także sytuacji, w których – ze względów faktycznych – niemożliwe było wcześniejsze dochodzenie naruszenia wolności i praw jednostki i w których orzekanie o nieobowiązującym akcie poświadcza, że prawo jest środkiem ochrony obywatela.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając konieczność wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, rozważył zatem starannie wszystkie istotne okoliczności.

3.2.3. Analizując pojęcie konieczności zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał ustalił, czy istnieje alternatywny instrument prawny mogący spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim kwestionowany przepis utracił moc obowiązującą, i czy instrument ten jest skutecznym środkiem ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej. Ustaleń tych

dokonał *de lege lata*. W każdej bowiem sytuacji możliwa jest zmiana ustawodawstwa, tak aby zapewnić ochronę praw i wolności naruszonych w wyniku wydania niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Problem polega nie na tym, że ustawodawca nie dysponuje możliwością usunięcia skutków przeszłych naruszeń prawa i naprawy wyrządzonych szkód, ale na tym, że nie korzysta z tych możliwości lub wykorzystuje je w niepełnym zakresie.

Trybunał zbadał, czy instrumenty prawne przewidziane przez obowiązujące przepisy usuwają całość czy tylko część skutków wcześniejszych unormowań i czy zapewniają należyłą ochronę praw jednostki. Jeśli bowiem istniejące instrumenty prawne nie prowadzą do pełnego odwrócenia skutków prawnych i nie zapewniają ochrony naruszonych praw jednostki, Trybunał Konstytucyjny nie może umorzyć postępowania.

Jak wspomniano wyżej, ewentualna eliminacja przez Trybunał Konstytucyjny danego przepisu z systemu prawnego powinna stanowić skuteczny środek przywrócenia praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji. Badając spełnienie rozważanej przesłanki, Trybunał ustalił, czy skutki wywołane przez niekonstytucyjne normy są nieodwracalne oraz czy mogą zostać usunięte poprzez odpowiednie działania właściwych organów władzy publicznej.

Inaczej niż w wypadku oceny istnienia alternatywnych instrumentów, które mogłyby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim dany przepis utracił moc obowiązującą, ocena skutków usunięcia danego przepisu z systemu prawnego nie może ograniczać się do płaszczyzny prawa obowiązującego w chwili wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Nie chodzi tu o to, aby *de lege lata* wyeliminowanie przepisu samo przez się (bez jakichkolwiek zmian prawodawczych) doprowadziło do powstania sytuacji, w której zapewniona zostanie skuteczna ochrona naruszonych praw. Istotne jest to, czy ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej, przy założeniu, że instytucja wznowienia postępowania z powodu orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zostanie ukształtowana zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

3.2.4. Oceniając, czy zachodzi konieczność zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał zwrócił uwagę na istotne różnice między regulacjami materialnoprawnymi, określającymi prawa i obowiązki jednostki i innych podmiotów prywatnych, a regulacjami proceduralnymi, normującymi postępowanie przed organami władzy publicznej. Przepisy proceduralne mają na celu zapewnienie tego, aby

rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki było zgodne z przepisami prawa i oparte na ustaleniach faktycznych, a jednocześnie by spełnione zostały podstawowe standardy sprawiedliwości proceduralnej i zapewnione prawo do wysłuchania, a także – w zakresie prawa represyjnego – szczególne znaczenie ma zagwarantowanie prawa do obrony i domniemania niewinności. W zakresie prawa proceduralnego obowiązuje zasada bezpośredniego działania nowych regulacji prawnych, a prowadzone postępowania toczą się co do zasady na podstawie przepisów proceduralnych obowiązujących w chwili wydawania rozstrzygnięcia.

W wypadku niekonstytucyjności regulacji materialnoprawnych istnieją znacznie szersze możliwości zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw przez wzruszenie wydanych na ich podstawie rozstrzygnięć indywidualnych niż w wypadku niekonstytucyjności regulacji proceduralnych. Nie wszystkie naruszenia przepisów postępowania mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Podobnie, nie każdy wypadek niekonstytucyjności przepisów proceduralnych ma istotne znaczenie dla treści rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu, w którym zastosowane zostały przepisy konstytucyjne. Nie każdy wypadek niekonstytucyjności przepisów proceduralnych prowadzić będzie do wydania rozstrzygnięcia naruszającego prawa i wolności konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że warunkiem koniecznym poddania kontroli przepisów proceduralnych, które utraciły moc obowiązującą, jest stwierdzenie, iż badana norma jest sprzeczna ze standardami sprawiedliwości proceduralnej wyrażonymi w akcie wyższego rzędu, a jednocześnie sprzeczność ta mogła mieć istotny wpływ na treść wydanych orzeczeń. Tylko w takim wypadku orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o ich niekonstytucyjności może wpłynąć bezpośrednio na sytuację prawną jednostki ukształtowaną na gruncie niekonstytucyjnych przepisów.

3.2.5. Uzupełniając dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał zwrócił uwagę, że – w języku polskim przymiotnik „konieczny” jest rozumiany jako niedający się uniknąć, bezwzględnie potrzebny, nieuchronny, nieodzowny, niezbędny, ale też przymusowy, obligatoryjny (por. *Słownik języka polskiego*, s. 927, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. 1, s. 927; *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 206). 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.

Jeśli się ocenia „konieczność” wydania orzeczenia na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nie ma znaczenia liczba podmiotów, których prawa zostały naruszone w następstwie stosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Konieczność wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki zachodzi wówczas, gdy hipotetycznie choćby jeden podmiot konstytucyjnych wolności i praw może skorzystać na wyeliminowaniu przez Trybunał badanego przepisu z systemu prawnego.

3.2.6. „Konieczność”, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jest przez Trybunał odnoszona do kontekstu konkretnej, rozpatrywanej sprawy. Trybunał za każdym razem decyduje, czy ma miejsce „niezbędność” lub „nieuchronność” orzekania czy też inna szczególna potrzeba wydania orzeczenia, wynikająca z ochrony wolności i praw. „Konieczność” ujęta w ust. 3 art. 39, jest wyjaśniana w dyskursie argumentacyjnym, tj. po zbadaniu okoliczności przemawiających za ochroną praw człowieka. Trybunał rozważa okoliczności przemawiające za ochroną wolności i praw, odrzucając ograniczenia ich dochodzenia. Przywołując *ratio legis* ust. 3 art. 39 ustawy o TK, należy odrzucić taką jego wykładnię, na gruncie której możliwość jego wykorzystania byłaby całkowicie iluzoryczna. Konieczność wydania orzeczenia zachodzi nie tylko wtedy, gdy prowadzi ono do zapewnienia pełnej rekompensaty naruszeń konstytucyjnych wolności i praw, ale także wtedy gdy umożliwia usunięcie choćby części skutków naruszeń praw człowieka.

3.2.7. Na tle art. 39 ust. 3 ustawy o TK podnoszone były czasem wątpliwości, czy orzekanie na podstawie tego przepisu o nieobowiązującym akcie normatywnym jest dopuszczalne w wypadku tzw. kontroli abstrakcyjnej, wszczynanej w wyniku wniosku uprawnionego podmiotu. Należy w związku z tym zauważyć, że orzecznictwo Trybunału w tej sprawie nie jest jednolite.

W postanowieniu z 23 października 2001 r., sygn. K 4/01, Trybunał uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK znajduje zastosowanie jedynie w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej. Z kolei w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, stwierdził, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK ma zastosowanie także do pytań prawnych. W szeregu orzeczeń Trybunał dopuścił orzekanie na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK o nieobowiązującym akcie normatywnym także w wypadku kontroli abstrakcyjnej, gdy

uznał, że wydanie orzeczenia jest nieodzowne dla ochrony naruszonych praw (zob. np. wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176; postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28). W postanowieniu z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42), Trybunał postanowił, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) – nie może być interpretowany rozszerzająco. Wobec tego nie można zastosować domniemania konieczności wydania orzeczenia, jak to czyni się niekiedy w wypadku skarg konstytucyjnych (por. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00). Jest to dopuszczalne jedynie w zupełnie wyjątkowych wypadkach, gdy wnioskodawca (na którym spoczywa ciężar dowodu), inicjując kontrolę abstrakcyjną, w sposób wystarczająco przekonujący i szczegółowy udowodni, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności konkretnych, określonych indywidualnie podmiotów, a celu tego nie można osiągnąć innymi metodami.

Trybunał, orzekając w niniejszej sprawie, uznał, 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. Nie wyklucza to dopuszczalności ponownego wszczęcia postępowania w zakresie tych samych przepisów, jeżeli podmiot inicjujący kontrolę przedstawi nowe, istotne argumenty i dowody, przemawiające za tym, iż wydanie orzeczenia o przepisie nieobowiązującym jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw – argumenty i dowody nierozważone we wcześniejszym postępowaniu.

3.2.8. Trybunał Konstytucyjny, podsumowując rozważania o „konieczności” ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, o jakiej mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nawiązał w rozstrzyganej sprawie do konstytucyjnej zasady godności

człowieka (art. 30 Konstytucji). W istocie argumentacja wynikająca z zasady godności człowieka powinna być przywołana w pierwszej kolejności. Z art. 30 Konstytucji wynika bowiem obowiązek władz publicznych zapewnienia poszanowania i ochrony godności człowieka. Obowiązek ten został skonkretyzowany w szczegółowych przepisach konstytucyjnych poddających pod ochronę poszczególne wolności i prawa konstytucyjne. Art. 30 Konstytucji może jednak stanowić samodzielną podstawę kontroli konstytucyjności w razie takich naruszeń godności człowieka, które nie są skonkretyzowane w przepisach Konstytucji.

Ustalając znaczenie art. 30 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „prawodawca konstytucyjny uznaje (...) przedpaństwowy i ponadkonstytucyjny charakter podstawowych praw człowieka. Państwo jest strukturą polityczną służebną wobec praw człowieka. Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, które nie pochodzą z woli państwa” (postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07).

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 najszerzej ochrony wolności i praw konstytucyjnych i usuwania skutków naruszeń tych praw. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie powinny być rozstrzygane w kierunku rozszerzenia mechanizmów ochrony 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.

Kwestia dopuszczalności oceny regulacji przedkonstytucyjnych z punktu widzenia przepisów obecnej Konstytucji może stanowić przedmiot sporów – Trybunał odniesie się do tej kwestii w dalszej części uzasadnienia – wszakże niezależnie od poglądów uczestników postępowania, należy podkreślić, że jeżeli prawodawca konstytucyjny gwarantował jednostce określone wolności i prawa przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, a prawa te w tym okresie zostały naruszone przez organy władzy publicznej, to zasada ochrony przyrodzonej godności człowieka wyrażona w art. 30 Konstytucji nakazuje usunięcie skutków naruszeń tych wolności i praw. W świetle zasady poszanowania i ochrony przyrodzonej godności człowieka, to, czy określone naruszenia wolności i praw konstytucyjnych miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, czy też po jej wejściu w życie, nie ma samo przez się znaczenia dla oceny konieczności wydania orzeczenia z perspektywy art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, 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. Tak więc narusza zasadę godności człowieka stosowanie norm prawa represyjnego z prawodawstwa okresu stanu wojennego.

3.3. Znaczenie kompetencji i trybu wydania aktu normatywnego dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

3.3.1. W opinii wnioskodawcy dekrety z 12 grudnia 1981 r. zostały wydane bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej. Na tym tle może nasuwać się wątpliwość, czy charakter zarzucanej niekonstytucyjności ma znaczenie z punktu widzenia oceny konieczności wydania orzeczenia dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny pragnie wyraźnie przypomnieć tezę wyrażoną w wyroku z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, i powtarzaną w późniejszych orzeczeniach, że w świetle art. 39 ust. 3 ustawy o TK, „przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności”.

Wobec tego, badając, czy zachodzą przesłanki z zakresu art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie odnosi się do zarzutów dotyczących niekonstytucyjności podnoszonych przez wnioskodawcę, sąd pytający czy skarżącego. Musi jedynie ocenić, czy materia aktu normatywnego, który ma zostać skontrolowany, jest związana z konstytucyjnymi wolnościami i prawami.

3.3.2. Wolności i prawa człowieka i obywatela zagwarantowane w Konstytucji zapewniają wielowymiarową ochronę rozmaitych wartości, a jednocześnie pełnią szereg różnych funkcji w systemie prawnym. Podstawowa funkcja tych praw polega na zapewnieniu jednostce ochrony przed arbitralną ingerencją organów władzy publicznej w sferę wolności i praw. W wypadku poszczególnych praw można określić konstytucyjny zakres ochrony w sferze obejmującej istotę danego prawa, wolną od ingerencji organów władzy publicznej i wszelkich ograniczeń, oraz w sferze nienależącej do tego zakresu, w której dopuszcza się ingerencję spełniającą przesłanki określone w Konstytucji.

Kryteria dopuszczalności ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw zostały określone obecnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W myśl tego przepisu, ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę wolności i praw człowieka i obywatela jest dopuszczalna tylko na podstawie rozmaitych kryteriów formalnych i materialnych. Głównym kryterium formalnym – na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji – jest wymóg, aby ingerencja ta miała podstawę w ustawie. Najważniejszymi kryteriami materialnymi są: 1) wymóg proporcjonalności, 2) wymóg, aby ingerencja służyła ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz 3) zakaz naruszania istoty tych praw. Należy podkreślić, że tylko ingerencja, która spełnia wymogi formalne i materialne, jest konstytucyjnie dopuszczalna.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że konstytucyjny wymóg, aby ograniczenia praw były ustanawiane w ustawie, obowiązywał także pod rządami Konstytucji PRL, chociaż zasady podziału materii między ustawę a akty podustawowe dopuszczały wówczas normowanie w drodze tych ostatnich szerszego zakresu zagadnień niż obecnie. Zasada wyłączności ustawy w sferze praw jednostki oznacza nie tylko wymóg, aby ograniczenia praw były ustanawiane w ustawie w znaczeniu formalnym lub – pod rządami Konstytucji PRL – w drodze dekretu z mocą ustawy, ale również aby akt ograniczający prawa konstytucyjne został wydany przez kompetentny organ w konstytucyjnej procedurze stanowienia prawa. Prawa konstytucyjne chronią jednostkę przed ingerencją podejmowaną w drodze aktów prawnych wydawanych bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej lub w drodze aktów prawnych stanowionych z naruszeniem konstytucyjnego trybu stanowienia prawa. Rażąco wypadek arbitralnej ingerencji w wymienione prawa, naruszającej ich konstytucyjną treść, stanowią ograniczenia praw konstytucyjnych ustanowione przez organ bez odpowiednich kompetencji.

Istnieje zatem bezpośredni związek między naruszeniem wymogów kompetencji przy stanowieniu prawa a naruszeniem praw człowieka. Innymi słowy, 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 wyjątkowo drastycznego naruszenia tych praw. Akt taki prowadzi bowiem w praktyce 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*, a także w wypadku praw wolnościowych. Pozycja wymienionej zasady w każdym porządku prawnym zasługującym na taką nazwę polega na tym, iż wynika z niej przede wszystkim wymóg typizacji czynów zabronionych, maksymalnej określoności tworzonych typów czynów zabronionych, zakaz analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, zakaz pogarszania sytuacji prawnej sprawcy przez wsteczne działanie ustawy karnej, czy ustawowe określenie granic kary. Stanowi ona jedną z najistotniejszych zasad współczesnego prawa karnego i jest składnikiem koncepcji państwa prawnego (por. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. A. Zoll, t. 1, Warszawa 2007, s. 34 i n). Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* kreuje jedno z podstawowych praw człowieka. Wynikają z niej 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.

Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* jest obecnie wyrażona w art. 42 Konstytucji, który stanowi, że czyn zabroniony i kara zostaną określone bliżej w akcie normatywnym spełniającym szereg wymagań konstytucyjnych. Jednym z nich jest to, aby akt normatywny określający czyn zabroniony i karę został wydany przez kompetentny organ, z poszanowaniem reguł proceduralnych obowiązujących w procesie stanowienia prawa. 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.

Podobnie prawa wolnościowe zapewniają jednostce wolność przed bezprawną i arbitralną ingerencją państwa. Prawa wolnościowe zapewniają jednostce wolność od jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji w sferę należącą do istoty tych praw, a jednocześnie

wolność od ingerencji arbitralnej poza zakresem tej sfery. Do istoty wolności należy wolność od ingerencji prawodawczej podejmowanej bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej lub z naruszeniem przepisów normujących procedurę stanowienia prawa.

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 uchylenia 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.

3.3.3. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawnym normy prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją. W myśl zasady legalizmu każdy organ państwa, nie wyłączając organów stanowiących prawo, może podejmować działania władcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa. W wypadku działań władczych polegających na stanowieniu prawa (uchwalaniu ustaw) zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie przekroczenie kompetencji czy proceduralne uchybienia stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej (por. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

Na przykład w orzeczeniu z 9 kwietnia 1991 r. (sygn. U 9/90, OTK w 1991 r., poz. 9), Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutu materialnego wskazał, że wprowadzone w akcie normatywnym zróżnicowanie praw obywateli było uzasadnione. Jednocześnie jednak Trybunał uznał, że samo stwierdzenie zgodności przepisu z zasadą równości wobec prawa nie jest wystarczające, ponieważ dokonywanie różnicowania musi się odbywać bowiem z zachowaniem właściwej drogi legislacyjnej, której w rozpatrywanej sprawie zabrakło. Zatem rozstrzygnięcie dotyczące kompetencji prawodawczych i przebiegu procesu prawotwórczego miało znaczenie dla konstytucyjnych wolności i praw człowieka.

W wyroku z 8 lipca 2002 r. (sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51), Trybunał Konstytucyjny rozważał wpływ przekroczenia kompetencji prawotwórczych na ograniczenie wolności obywatelskich. Podobnie było w wyroku z 7 lipca 2003 r. (sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61). Mimo że sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną, w której dochodzi się ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał orzekał o trybie uchwalenia ustawy. Dostrzegł zatem związek między problemem kompetencji i trybem legislacyjnym a ochroną praw człowieka.

Wskazana linia orzekania Trybunału miała związek z twierdzeniem, że nieodzownym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego są reguły stanowienia prawa. Punktem wyjścia takiego stanowiska jest zasada ochrony zaufania do państwa, której podstawą jest założenie określonej pewności prawa i przewidywalności postępowania organów władzy publicznej, gwarantujące jednostce bezpieczeństwo prawne. W przywołanych orzeczeniach Trybunał przypominał, że zasada ochrony zaufania do państwa opierać się musi na przekonaniu, że przepisy zostały ustanowione zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi, i m.in. w ten sposób obywatel jest chroniony przed arbitralnością organów państwowych.

Zasada ta oznacza także obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów, a w odniesieniu do organów władzy publicznej – obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Pozakonstytucyjna ingerencja w proces stanowienia prawa oraz naruszenie ustalonego konstytucyjnie trybu ustawodawczego muszą być zatem uznane za sprzeczne z Konstytucją.

3.3.4. Z przedstawionych względów 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 zapewnienia 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.

Wynikiem analizy dopuszczalności zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK musi być zatem stwierdzenie, czy Trybunał Konstytucyjny może rozpatrzyć sprawę merytorycznie, czy też powinien ją umorzyć. Jeśli Trybunał uzna swoją kognicję do wydania rozstrzygnięcia, dokonuje analizy merytorycznej zarzutów podmiotu inicjującego postępowanie.

Dopiero w momencie rozpatrywania merytorycznego sprawy Trybunał Konstytucyjny stosuje kryteria kontroli wymienione w art. 42 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, badając konstytucyjność ustaw, ocenia nie tylko ich materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale jest także uprawniony do zbadania, czy ustawy te zostały uchwalone z dochowaniem wymaganego przepisami prawa trybu ich wydania.

3.4. Konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw w kontekście czasowym.

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. Na tym tle na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, w wypadku regulacji przedkonstytucyjnych może pojawić się wątpliwość, czy ocena konieczności wydania orzeczenia powinna być dokonywana z punktu widzenia praw konstytucyjnych obowiązujących w czasie, kiedy miały miejsce naruszenia tych praw, a więc praw zagwarantowanych w Konstytucji PRL w jej brzmieniu obowiązującym w latach 1981-1983, czy z punktu widzenia praw konstytucyjnych określonych w Konstytucji obowiązującej w chwili wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Po roku 1989, wraz z odrzuceniem zasady kierowniczej roli partii komunistycznej oraz wprowadzeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, nastąpiły zasadnicze 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.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych zobowiązywał państwa członkowskie do zapewnienia ochrony podstawowych praw osobistych i politycznych człowieka. Rada Ministrów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawozdaniach z wykonania zobowiązań wynikających z Paktu wyrażała pogląd, że polski system prawny realizuje prawa człowieka szerszej i głębiej, aniżeli zostały one ujęte w Pakcie. Władze PRL podkreślały, że Polska przyjęła Pakt bez zastrzeżeń. Nie zgłaszały one Komitetowi Praw Człowieka ONZ trudności w realizacji postanowień Paktu. Rada Ministrów w sprawozdaniach z wykonania zobowiązań wynikających z Paktu podkreślała, że Pakt stanowi inspirację do uchwalania ustaw i wydawania innych aktów prawnych z zakresu praw człowieka.

Podstawowym celem mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa stworzonego w Konstytucji jest zapewnienie ochrony tego aktu prawnego oraz urzeczywistnienie wartości i norm w nim wyrażonych w możliwie najszerszym zakresie. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego konieczność wydania orzeczenia powinna być rozpatrywana przede wszystkim z perspektywy praw zagwarantowanych w Konstytucji obowiązującej w chwili wydania orzeczenia.

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 dekretoów, jak i z punktu widzenia praw zagwarantowanych w Konstytucji w chwili orzekania.

W sytuacji, w której obowiązująca Konstytucja rozszerzyła zakres ochrony praw konstytucyjnych, nie podlega dyskusji, że w razie naruszenia praw zagwarantowanych w przepisach konstytucyjnych obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., odpowiedź na pytanie o konieczność wydania orzeczenia jest identyczna i na gruncie tych przepisów, i na gruncie praw konstytucyjnych zagwarantowanych w obecnej Konstytucji.

3.5. Naruszenie konstytucyjnych wolności i praw w dekretach z 12 grudnia 1981 r.

3.5.1. Dekret o stanie wojennym zawierał przepisy materialnoprawne ustanawiające ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przepisy te przewidywały bardzo daleko idącą ingerencję w sferę tych praw. Dobitym przejawem tej ingerencji był art. 4 ust. 1 dekretu o stanie wojennym, który zawieszał lub ograniczał podstawowe prawa obywateli określone w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których Polska Rzeczpospolita 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. Należy podkreślić, że takie regulacje dekretu o stanie wojennym stanowiły zarazem zaprzeczenie przyjętych przez Polskę zobowiązań wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Analizując przepisy dekretu o stanie wojennym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że akt ten zawierał treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Akt ten obejmował przepisy o charakterze materialnoprawnym należące do różnych gałęzi prawa, w tym m.in. przepisy o charakterze prawnokarnym, a więc przepisy stanowiące jedną z najbardziej dolegliwych form ingerencji państwa w sferę praw człowieka. Represyjność przepisów dekretu o stanie wojennym przejawiała się między innymi w tym, że po pierwsze, dekret dokonywał penalizacji czynów, które nie były przed 13 grudnia 1981 r. karalne, po wtóre, zaostbrał odpowiedzialność karną za czyny zabronione na gruncie ówczesnego prawa oraz, po trzecie, liczne dotychczasowe wykroczenia kwalifikował jako przestępstwa. Dekret był aktem wojny wobec pokojowego ruchu obywatelskiego. 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. Nie podlega dyskusji, że dekret o stanie wojennym dotyczył materii konstytucyjnych wolności i praw człowieka.

3.5.2. Dekret o postępowaniach szczególnych zawierał nie tylko przepisy proceduralne, ale również przepisy materialnoprawne, zaostbrające kary wymierzane w

tych postępowaniach. Dotykał zatem wolności osobistej jednostki zagwarantowanej zarówno w Konstytucji PRL jak i w Konstytucji RP.

W literaturze przedmiotu wykazuje się, że dekret o postępowaniach szczególnych wprowadzał zaostrenie sankcji karnych w wypadku około 150 przestępstw (por. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2010, s. 165; *Prawo karne stanu wojennego*, red. A. Grześkowiak, Lublin 2003, s. 120-127).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu o postępowaniach szczególnych, za przestępstwa podlegające postępowaniu doraźnemu sąd mógł wymierzyć, bez względu na rodzaj i granice ustawowego zagrożenia danego przestępstwa, następujące kary zasadnicze: karę śmierci lub karę 25 lat pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3, chyba że przepis szczególny przewidywał wyższą dolną granicę ustawowego zagrożenia.

W świetle art. 4 ust. 4 dekretu za przestępstwo podlegające postępowaniu doraźnemu sąd orzekał karę dodatkową pozbawienia praw publicznych, a także mógł orzec podanie wyroku do publicznej wiadomości w szczególny sposób. Mógł również orzec konfiskatę całości albo części mienia.

Należy również wskazać, że 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).

3.5.3. 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. Zgodnie z art. 12 ust. 2 tego dekretu, na stanowiska sędziów i asesorów sądów wojskowych na czas obowiązywania stanu wojennego mogli być powołani oficerowie, którzy nie spełniali wymagań określonych w art. 24 § 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 23, poz. 166; dalej: ustawa o ustroju sądów wojskowych z 1972 r.), jeżeli posiadali odpowiednie przygotowanie do objęcia tych stanowisk. Mogły być to osoby, które nie odbyły aplikacji w sądzie wojskowym i które nie złożyły wojskowego egzaminu sędziowskiego, a także takie, które nie odbyły stażu na stanowisku asesora w sądzie wojskowym. Na podstawie art. 14 ust. 1 dekretu o właściwości sądów wojskowych zawieszona została moc obowiązująca art. 48 §

2 i 5 oraz art. 49 i art. 50 ustawy o ustroju sądów wojskowych z 1972 r., dotyczących ławników.

Rozszerzenie zakresu właściwości sądów wojskowych miało miejsce w sytuacji, w której zakres ustawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej w sądach wojskowych był węższy niż w sądach powszechnych. Przepisy dotyczące właściwości sądów oraz powoływania sędziów mają niewątpliwie związek z prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Należy w związku z tym zauważyć, że Konstytucja PRL zawierała unormowania dotyczące ustroju sądów istotne z punktu widzenia obywatela, nie gwarantowała natomiast prawa do sądu w jego obecnym znaczeniu.

Wprowadzone zmiany mogły przy tym rzutować nie tylko na funkcjonowanie sądów i obsadzanie ich składu, ale także na sam sposób rozpoznawania spraw karnych i stosowania przepisów proceduralnych i materialnych, co mogło z kolei wpływać m.in. na surowość wymierzanych kar. 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 (własności indywidualnej w terminologii Konstytucji PRL). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, związek między treścią normatywną rozważanego dekretu a konstytucyjnym zakresem ochrony wolności i praw człowieka jest jednak słabszy niż w wypadku dwóch pozostałych dekretów.

3.5.4. Represje stosowane na podstawie przepisów dekretów z 12 grudnia 1981 r., w tym między innymi 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. Dlatego zbadanie konstytucyjności dekretu i wydanie orzeczenia przez Trybunał, leży, zdaniem Trybunału, w interesie wszystkich podmiotów konstytucyjnych wolności i praw, a nie tylko w interesie osób, które były zaliczane przez władze do „uczestników nielegalnej działalności antysocjalistycznej”. Orzeczenie Trybunału nie zmierza zatem do ochrony wolności i praw obywateli zaliczanych do „sił politycznych o charakterze antysocjalistycznym”, lecz wszystkich, którzy zostali dotknięci represyjnymi przepisami dekretu.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że bezpośrednie działanie prawodawstwa stanu wojennego, a w szczególności represyjnych przepisów zaskarżonych wyżej dekretów (dekretu o stanie wojennym, dekretu o postępowaniach szczególnych oraz dekretu o właściwości sądów wojskowych), miało szeroki zakres. Nie ograniczało się do działaczy związkowych i opozycjonistów. Z dostępnych danych dotyczących stosowania

ustawodawstwa związanego z wprowadzeniem, zawieszeniem i zniesieniem stanu wojennego wynika, że za czyny z pobudek politycznych w okresie od 13 grudnia 1981 r. do 21 lipca 1983 r. sądy powszechne – jak wynika z dostępnych danych – skazały 1685 osób, w tym 979 na podstawie przepisów dekretu o stanie wojennym. Sądy wojskowe, w tym samym okresie, skazały 10 191 osób, w tym 5681 za przestępstwa na podstawie dekretu o stanie wojennym i za przestępstwa, w odniesieniu do których miał zastosowanie szczególny tryb postępowania. Kolegia do spraw wykroczeń w okresie między 13 grudnia 1981 r. a 1 listopada 1982 r. ukarały w trybie przyspieszonym 176 757 osób, w tym karą aresztu 6384 osoby, a karą grzywny 169 524. Ogółem kolegia do spraw wykroczeń w okresie od 13 grudnia 1981 r. do 21 lipca 1983 r. ukarały za wykroczenia na podstawie dekretu o stanie wojennym 207 692 osoby, w tym karą aresztu 4273 osoby (por. Archiwum Akt Nowych, KC PZPR, Wydział Administracyjny, sygn. 628; Informacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o stosowaniu prawa w okresie stanu wojennego w celu umocnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dyscypliny społecznej [1982], s. 5; por. B. Kopka, G. Majchrzak, *Stan wojenny w dokumentach władz PRL 1980-1983*, Warszawa 2001, s. 379). Ponadto kolegia ukarały około 30 tysięcy osób za wykroczenia na podstawie art. 21 dekretu o postępowaniach szczególnych, z tego około 2200 osób karą aresztu (por. B. Kopka, G. Majchrzak, *ibidem*). Internowano 9736 osób (wydano 10 132 decyzji o internowaniu; niektóre osoby internowano dwu- lub nawet trzykrotnie; por. T. Kozłowski, J. Olaszek, *Internowani w stanie wojennym*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, nr 2/2010, s. 505-510).

3.5.5. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone dekrety z 12 grudnia 1981 r. dotyczyły konstytucyjnych wolności i praw. Zatem Trybunał zbadał, czy istnieje konieczność orzekania o ich zgodności z Konstytucją.

3.6. Konieczność orzekania o zaskarżonych dekretach z 12 grudnia 1981 r.

3.6.1. W rozpoznawanej sprawie Trybunał zastanawiał się nad tym, czy wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku jest rzeczywiście konieczne w świetle unormowań zawartych w szeregu ustaw mających na celu usunięcie skutków prawnych regulacji obowiązujących przed 1989 r. Przepisy te zawierają bowiem normy, które łagodzą negatywne skutki wcześniejszych regulacji. Są to przede wszystkim:

- ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponownego nawiązania stosunku pracy (Dz. U. Nr 64, poz. 391; dalej: ustawa zmieniająca z 7 grudnia 1989 r.),

- ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206, ze zm.),
- ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz. U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661, ze zm.),
- ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego,
- ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o wyłączeniu niektórych ustaw o amnestii i abolicji wobec sprawców niektórych przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych w latach 1944-1989 (Dz. U. Nr 89, poz. 400),
- ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956-1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741; dalej: ustawa o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar).

Uzasadniając konieczność wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę przede wszystkim na dwa aspekty zaskarżonych regulacji – ich skutki prawnokarne oraz skutki w dziedzinie prawa pracy. W ocenie wnioskodawcy, stwierdzenie niekonstytucyjności dekretów z 12 grudnia 1981 r. jest niezbędne m.in. dla usunięcia skutków pozostawania bez pracy w wyniku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę w czasie stanu wojennego. Trybunał Konstytucyjny ma świadomość naruszeń przepisów prawa pracy, związanych z usuwaniem ludzi z pracy z przyczyn politycznych (por. przybliżone dane liczbowe *Stan wojenny w Polsce 1981-1983*, red. A. Dudek, Warszawa 2003). Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie naruszenia praw i wolności konstytucyjnych w czasie stanu wojennego stanowiły konsekwencję stosowania przepisów dekretów z 12 grudnia 1981 r. Działania organów władzy publicznej naruszające prawa i wolności konstytucyjne w czasie stanu wojennego były podejmowane nie tylko na podstawie dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych, ale także na podstawie wielu innych ustaw.

Dekret o stanie wojennym określał konsekwencje udziału w strajkach i akcjach protestacyjnych, organizowania ich oraz kierowania nimi. W myśl art. 14 ust. 2 tego dekretu udział w strajkach stanowił ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych, a organizowanie strajku czy akcji protestacyjnej lub kierowanie nimi mogło być uznane za spowodowanie poważnego zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki narodowej. Dekret o stanie wojennym nie określał natomiast innych podstaw rozwiązania stosunku pracy. Do osób, o których mowa w art. 14 ust. 2

dekretu, miały zastosowanie przepisy ustawy zmieniającej z 7 grudnia 1989 r., które przewidywały m.in. prawo ponownego podjęcia pracy w danym zakładzie pracy, a okresy pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy podlegały wliczeniu do stażu pracy, od którego zależały uprawnienia pracownicze, w tym uprawnienia wynikające z ubezpieczenia społecznego.

Analiza wymienionych wyżej aktów normatywnych ustanowionych w celu naprawienia krzywd i szkód wyrządzonych do 1989 r. prowadzi do wniosku, że regulacje te mają charakter selektywny. Usuwają one skutki naruszeń wolności i praw konstytucyjnych w wielu wypadkach, lecz jednocześnie nie obejmują niektórych rodzajów naruszeń wolności i praw człowieka. Zasadniczym celem wymienionych aktów normatywnych było zapewnienie ochrony osobom poddanym niektórym formom represji w związku z prowadzoną przez nie działalnością opozycyjną. Poza zakresem ich działania pozostają natomiast niektóre inne formy represji politycznych, a także niejednokrotnie 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 dotyczyła nie tylko osoby prowadzące działalność polityczną, ale również osoby niezaangażowane politycznie, które z różnych przyczyn naruszały przepisy prawnokarne obowiązujące w stanie wojennym.

3.6.2. Analizując środki prawne przewidziane w wymienionych wyżej ustawach, należy zwrócić uwagę, że przepisy dekretu o stanie wojennym normowały w art. 23-28 m.in. zasady interwencji Milicji Obywatelskiej w „nadzwyczajnych wypadkach”. Dekret przewidywał użycie zwartych oddziałów i pododdziałów Milicji Obywatelskiej (art. 25), stosowanie środków przymusu bezpośredniego (art. 26), a także dopuszczał użycie broni palnej (art. 26). W wyniku stosowania tych przepisów dochodziło do poważnych naruszeń nietykalności osobistej, prowadzących nieraz do długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Tymczasem przepisy ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar przewidują zadośćuczynienie tylko w razie śmierci osób, które brały udział w takich wystąpieniach, nie przewidują zatem zadośćuczynienia z tytułu uszczerbku na zdrowiu.

W wypadku dekretu o postępowaniach szczególnych należy zwrócić uwagę, że nie zawsze sankcja określona w art. 4 ust. 1 dekretu o postępowaniach szczególnych dotyczyła przestępstwa związanego z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Wśród czynów zabronionych, w odniesieniu do których dekret o postępowaniach szczególnych zastrzył sankcję karną, były także przestępstwa pospolite. Były ponadto inne czyny zabronione, które nie musiały być związane z działalnością w stanie wojennym. Na przykład art. 212 § 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks karny z 1969 r.) stanowił, że kto mienie społeczne albo cudze mienie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnym do użytku, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5, a zgodnie z § 2, jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony przez podpalenie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Postępowaniu doraźnemu na podstawie dekretu o postępowaniach szczególnych został poddany czyn określony w art. 212 § 2 kodeksu karnego z 1969 r. Zatem gdy na zasadach ogólnych za taki czyn groziła kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, na podstawie art. 4 ust. 1 dekretu o postępowaniach szczególnych sąd mógł orzec, bez względu na rodzaj i granice ustawowego zagrożenia, karę śmierci lub karę 25 lat pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Innym przykładem może być art. 220 kodeksu karnego z 1969 r., który stanowił, że kto niszczy, uszkadza lub czyni niezdatnymi do użytku obiekt gospodarczy, urządzenia techniczne lub mienie w znacznych rozmiarach albo utrudnia korzystanie z nich, powodując przez to istotne zakłócenia w działalności gospodarczej, komunikacji lub łączności, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Za taki czyn sądzony w postępowaniu doraźnym mogła zostać zasądzona kara także 25 lat pozbawienia wolności, a nawet kara śmierci.

Brak orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o dekrete o postępowaniach szczególnych sprawiłby, że część skazanych w sprawach wskazanych w tym akcie normatywnym, nie miałaby instrumentu umożliwiającego zainicjowanie postępowania, które pozwoliłoby na poddanie ponownej ocenie sądu zarzucane im czyny.

W wypadku osób, względem których orzeczono popełnienie wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu w postępowaniu przyśpieszonym na podstawie dekretu o postępowaniach szczególnych, brak orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wiązałby się z niemożnością skorzystania ze wznowienia postępowania na podstawie art. 113 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.).

Z powyższej analizy wynika, że obecnie istniejące środki prawne nie pozwalają na wzruszenie rozstrzygnięć zapadłych w niektórych sprawach w postępowaniach

prowadzonych na podstawie dekretu o postępowaniach szczególnych. Mówił o tym też przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie, wskazując, że istnieją kodeksowe ograniczenia przy wnoszeniu kasacji.

Wobec tego jedynie wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny może 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.

3.6.3. Problem deficytu środków prawnych przewidzianych w dotychczasowych ustawach dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw rysuje się szczególnie wyraziście w wypadku regulacji prawnokarnych. Zgodnie z art. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych, uznaje się za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Przepis ten stosuje się również, jeżeli czyn został popełniony w celu uniknięcia w stosunku do siebie lub innej osoby represji za działalność, o której mowa w tym przepisie.

Na podstawie art. 8 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych, osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji. W razie śmierci tej osoby uprawnienie przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców. Odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z orzeczeń albo decyzji, o których mowa powyżej, nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 25 000 zł. Żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia należy zgłosić odpowiednio w sądzie okręgowym lub wojskowym sądzie okręgowym, który wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia, w terminie roku od daty jego uprawomocnienia się.

Trybunał stwierdził, że przedmiotem ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych są tylko czyny zarzucone lub przypisane związane z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, orzeczenia, które wydano w związku z tą działalnością, a także orzeczenia za opór przeciw kolektywizacji

wsi oraz obowiązkowym dostawom. Poza zakresem działania ustawy pozostają wszelkie inne czyny zabronione przez dekret o stanie wojennym, które nie miały związku z bezpośrednią działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego ani z oporem przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom. Zatem nie wszystkie orzeczenia zapadłe podczas obowiązywania stanu wojennego na podstawie przepisów niekonstytucyjnych będą mogły być uznane za nieważne na mocy tej ustawy. Osoby, które nie mogą skorzystać z niniejszej ustawy, nie mają skutecznego środka dochodzenia swoich konstytucyjnych wolności i praw.

Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych wprowadza istotne ograniczenia w zakresie dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych naruszonych przez orzeczenia prawnokarne sądów wydawane do 1989 r. Ustawa wprowadza określone przesłanki uznania orzeczenia za nieważne. Sąd musi zatem przeprowadzić postępowanie dowodowe w celu ustalenia, czy przesłanki określone w ustawie zostały spełnione, przy czym mogą zaistnieć sytuacje, w których zainteresowana osoba faktycznie spełnia przesłanki uzyskania stwierdzenia nieważności orzeczenia, ale właściwy sąd nie może stwierdzić nieważności wcześniejszego orzeczenia z powodu braku odpowiednich dowodów.

Instrumenty prawne przewidziane przez wymienione wyżej regulacje usuwają więc tylko część skutków wcześniejszych unormowań i nie zapewniają pełnej ochrony interesów jednostki. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że wymienione wyżej regulacje umożliwiają sanację niekorzystnych następstw stosowania prawodawstwa stanu wojennego. Problem konstytucyjności ograniczeń dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynienia na podstawie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych jest nadal przedmiotem wniosków i skarg kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z 2 lutego 2011 r., sygn. Ts 301/10, niepubli.; wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, niepublik.; wyrok z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 42/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 85).

3.7. Podsumowanie.

3.7.1. 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 powinno 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 względu stanowiły potencjalne zagrożenie dla praw konstytucyjnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konieczność zapewnienia ochrony praw konstytucyjnych wiąże się z ingerencją w prawa, jaka miała miejsce w okresie stosowania dekretów. W okresie od dnia zniesienia stanu wojennego do dnia formalnej derogacji dekretów nie dochodziło natomiast do naruszeń praw, w odniesieniu do których zachodziłaby konieczność wydania orzeczenia merytorycznego obecnie. To, że bezpośrednia ingerencja w prawa konstytucyjne miała miejsce w czasie trwania stanu wojennego, nie ma jednak żadnego 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.

3.7.2. Dekrety z 12 grudnia 1981 r. zostały zaskarżone w całości, a przedstawione zarzuty odnoszą się niepodzielnie do całych aktów prawnych. W wypadku kontroli materialnej najmniejszą potencjalną jednostką podlegającą kontroli jest każdy fragment przepisu wyrażający samodzielnie określone treści normatywne, a dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia przedstawionych zarzutów podlega rozpatrzeniu oddzielnie dla każdej zaskarżonej treści normatywnej. W wypadku kontroli dochowania przepisów proceduralnych i kompetencyjnych, podstawową jednostką redakcyjną, do której odnoszą się przedstawione zarzuty, jest najczęściej cały akt normatywny, o ile szczególne wymogi kompetencyjne lub proceduralne nie odnoszą się do przepisów o określonej treści. W rozpoznawanej sprawie, ze względu na charakter przedstawionych zarzutów, należało się zastanowić, czy konieczność wydania orzeczenia na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK powinna być rozważana osobno dla każdego przepisu dekretów, czy też biorąc pod uwagę niepodzielność przedstawionego zarzutu odnoszonego do całego dekretu, konieczność ta powinna być odnoszona do całego zaskarżonego aktu normatywnego.

Ze względu na to, że Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zarzuty formalne co do całych aktów normatywnych, w rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli były całe zaskarżone dekrety. Zatem orzeczenie z istoty rzeczy musi odnosić się do całych aktów normatywnych. W tych warunkach nie było potrzeby rozważania, dla każdego z

przepisów z osobna, czy kontrola konstytucyjności konkretnego przepisu jest niezbędna dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Z przedstawionych wyżej względów 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.

Wobec tego, że zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich mają charakter formalny – dotyczą podstaw kompetencyjnych i procedury wydania dekretów – Trybunał stwierdził, że odnoszą się one niepodzielnie do całych aktów normatywnych, a nie do ich poszczególnych przepisów i ich treści. Z istoty rzeczy więc orzeczenie Trybunału musi się odnosić do każdego z osobna dekretu jako aktu normatywnego. Te dwa dekryty wyczerpują 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.

3.7.3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił żadnych argumentów ani dowodów uzasadniających konieczność wydania orzeczenia w odniesieniu do przepisów zawartych w ustawie o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego. Nie wykazał również, że niekonstytucyjność tej ustawy rzutowała na treść rozstrzygnięć wydawanych z ich zastosowaniem. 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.

3.7.4. Trybunał Konstytucyjny docenia działania ustawodawcy zmierzające do łagodzenia skutków, które wywołało stosowanie prawodawstwa stanu wojennego. Działania takie mogą być przez ustawodawcę kontynuowane. Konstatacja ta nie zmienia jednak powyższej oceny, że rozpatrzenie dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych jest konieczne dla ochrony wolności i praw jednostki.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego otworzy bowiem drogę sądową dochodzenia swoich praw osobom, które nie mają takich możliwości na gruncie dotychczas obowiązujących regulacji. Zainteresowane osoby będą mogły w szczególności żądać wznowienia postępowania karnego. Orzeczenie Trybunału powinno umożliwić stworzenie warunków dla możliwie pełnej ochrony praw naruszonych obowiązywaniem dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych.

4. Przedział czasowy właściwy dla określenia przedmiotu kontroli.

Dekret o stanie wojennym był po jego ustanowieniu i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw zmieniany przez ustawodawcę. Trzeba było więc wyjaśnić wątpliwości co do przedziału czasowego miarodajnego dla określenia przepisów podlegających kontroli w rozpoznawanej sprawie. Wnioskodawca nie wskazał, która z kolejnych wersji dekretu o stanie wojennym ma podlegać kontroli, bo – jak wspomniano – główny zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich to naruszenie norm kompetencyjnych. Z tego względu, biorąc także pod uwagę uzasadnienie wniosku, Trybunał przyjął, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest akt ustanowienia dekretu o stanie wojennym. Zatem stwierdzenie braku kompetencji Rady Państwa do ustanowienia dekretu oznaczać będzie, że dekret był niekonstytucyjny od chwili jego ogłoszenia do chwili utraty mocy obowiązującej. W tym stanie rzeczy nie ma potrzeby ustosunkowania się do przepisów, które były nowelizowane w trakcie jego obowiązywania, ponieważ nowelizacja przepisów niekonstytucyjnego aktu normatywnego nie sanuje jego pierwotnej niekonstytucyjności wynikającej z ustanowienia go bez odpowiednich kompetencji.

5. Wzorce kontroli.

5.1. Wzorce wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zasadniczy zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył naruszenia norm kompetencyjnych do wydania kwestionowanych aktów normatywnych. Ponadto – zdaniem Rzecznika – doszło do naruszenia obowiązku należytej publikacji aktu normatywnego, czego konsekwencją było działanie prawa wstecz. Stanowiło to naruszenie zobowiązań międzynarodowych oraz prawa zagwarantowanego w art. 1 kodeksu karnego z 1969 r. Te okoliczności przesądzają – zdaniem wnioskodawcy – o naruszeniu zasady praworządności wyrażonej zarówno w art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL jak i w art. 7 Konstytucji RP.

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.

Ponadto 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.

W związku z tym trzeba było się zastanowić, czy w rozpoznawanej sprawie podstawę kontroli powinny stanowić przepisy konstytucyjne obowiązujące w 1981 r., czy też przepisy konstytucyjne obowiązujące w chwili wydania orzeczenia.

5.2. Określenie przedziału czasowego, z którego pochodzą adekwatne wzorce kontroli.

Sprawa określenia przedziału czasowego, z którego pochodzą adekwatne wzorce kontroli konstytucyjności, była wielokrotnie rozważana przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał wypowiedział się po raz pierwszy w tej sprawie w orzeczeniu z 8 listopada 1994 r. (sygn. P 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37). Wyraził wówczas pogląd, że ocena konstytucyjności dokonywana jest na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu orzekania. Wydając orzeczenie, Trybunał Konstytucyjny powinien uwzględniać też kryteria konstytucyjności obowiązujące w chwili stanowienia kontrolowanych przepisów, chyba że ustrojodawca w zmienionych przepisach konstytucyjnych zajął odmienne stanowisko. Podobny pogląd został wyrażony w orzeczeniu z 27 listopada 1995 r. (sygn. U 5/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 36).

W wyroku z 25 listopada 1997 r. (sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65) Trybunał zwrócił uwagę na zasadnicze różnice sytuacji, w której kontroli poddana jest treść prawa (kontrola materialna), oraz sytuacji, w której zakwestionowano tryb jego ustanowienia. Trybunał stwierdził, 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).

Z kolei w wyroku z 8 lipca 2002 r. (sygn. SK 41/01) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że treść norm prawnych udzielających kompetencji prawodawczych podlega ocenie z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w okresie, w którym dana norma była podstawą stanowienia aktów normatywnych. Jeżeli po dniu uchylecia normy udzielającej kompetencji prawodawczych nastąpiły zmiany Konstytucji,

to zmiany te nie mają znaczenia dla oceny uchylonej normy udzielającej kompetencji prawodawczych.

W konkluzji tej części rozważań należy stwierdzić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że podstawę kontroli treści przepisów prawnych stanowią normy prawne obowiązujące w chwili wyrokowania, natomiast kompetencja do wydania aktu normatywnego oraz procedura jego stanowienia podlega ocenie z punktu widzenia norm prawnych obowiązujących w chwili jego ustanowienia.

Wobec tego, że Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zarzut naruszenia przepisów kompetencyjnych, 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. Z tego względu trzeba było się zastanowić, czy art. 7 Konstytucji RP powinien stanowić jeden z wzorców konstytucyjnych w rozpoznawanej sprawie.

5.3. Zasada legalizmu jako wzorzec kontroli dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych.

Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania.

Zasada, o której mowa, została wyrażona w art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL. Przepisy te stanowiły:

„2. Ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela.

3. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”.

Obecnie zasadę legalizmu wyraża art. 7 Konstytucji RP, który stanowi:

„Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając treść art. 7 Konstytucji, podkreślał, że legalizmem działania organów władzy publicznej jest stan polegający na tym, że organy te są tworzone w drodze prawnej i działają na podstawie i w granicach prawa, które określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania. Prowadzi to do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, opartych na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi.

Organami władzy publicznej, do których jest adresowana zasada legalizmu, są podmioty dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi (*imperium*). Mogą to być zarówno organy państwowe, jak i organy samorządu terytorialnego. W wyjątkowych wypadkach mogą to być także organy innych niż terytorialny samorządów bądź organizacji (zrzeszeń) obywatelskich lub związków wyznaniowych, jeśli ustawa przekaze im takie kompetencje. Adresatami są wszystkie organy publiczne bez względu na to, jaką władzę sprawują (ustawodawczą, wykonawczą lub sądowniczą), a także niezależnie od właściwości ogólnopaństwowej czy terytorialnie ograniczonej. Adresatami zasady legalizmu nie są natomiast obywatele i ich zrzeszenia.

„Działanie na podstawie prawa” oznacza wymóg legitymacji prawnej (podstawy kompetencyjnej) dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, co nie zawsze musi oznaczać wskazanie tej podstawy w opartym na niej rozstrzygnięciu. Kompetencji organów władzy publicznej nie można przy tym domniemywać, musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa.

Pojęcie „w granicach prawa” oznacza konstytucyjny obowiązek organów władzy publicznej, aby w swej działalności ściśle przestrzegały nie tylko norm wyznaczających ich zadania i kompetencje (by nie przekraczały swych kompetencji), lecz by nie naruszały żadnych innych obowiązujących norm. Należy zauważyć, że działalność organów władzy limitują przepisy o różnym charakterze: przepisy prawa materialnego, przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące ustroju odpowiednich organów państwowych (zob. wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

Obowiązek pozostawania w granicach wyznaczonych przez prawo dotyczy wszelkich form aktywności organów władzy publicznej: tworzenia prawa (we wszystkich jego formach), stosowania prawa (w szczególności przez organy wykonawcze i organy władzy sądowniczej) oraz egzekwowania prawa.

Obowiązkiem prawodawcy jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy. Kompetencje organów władzy publicznej mogą być, w zależności od charakteru sprawy, określone bardziej lub mniej szczegółowo, lecz ich

przyznanie jest warunkiem koniecznym legalnego działania tych organów. Prawodawca nie może przy tym dowolnie przydzielać kompetencji poszczególnym organom, ale powinien to czynić, mając na uwadze „rolę i pozycję ustrojową danego organu” (zob. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

W obowiązującej Konstytucji zasada legalizmu jest też związana z ustanowioną w art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarancją prawa każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Art. 77 Konstytucji stanowi więc instytucjonalną gwarancję zasady legalizmu (zob. wyrok z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny przyjął szeroką wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji, wzmacniając jego gwarancyjne znaczenie dla art. 7 Konstytucji.

Z art. 7 Konstytucji można wyprowadzić także dalsze obowiązki organów władzy publicznej. Na organach prawodawczych ciąży z jednej strony obowiązek uchylania niekonstytucyjnych aktów normatywnych, a z drugiej strony obowiązek ustanowienia odpowiednich gwarancji tego, że organy władzy publicznej będą działać na podstawie i w granicach prawa. Z kolei na organach stojących na straży zasady legalizmu ciąży obowiązek wykonywania przyznanych im kompetencji w taki sposób, aby usuwać skutki naruszeń prawa przez organy władzy publicznej. W szczególności organy stojące na straży konstytucyjności prawa powinny przez swe orzeczenia eliminować z systemu niekonstytucyjne akty normatywne, zarówno w wypadku ich niekonstytucyjności materialnej, jak i w wypadku niekonstytucyjności formalnej, wynikającej z wydania aktu normatywnego bez odpowiednich kompetencji lub naruszenia przepisów normujących tryb jego stanowienia.

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. Forma ta – a we współczesnych państwach jest nią ustawa – nie została wybrana arbitralnie, lecz ma głębokie uzasadnienie ustrojowe. 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.

Skoro Trybunał Konstytucyjny uznał, że poddanie kontroli zaskarżonych a nieobowiązujących dekretów jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ponieważ nowe ustawy nie w pełni usuwają skutki naruszeń wolności i praw, to nie mógłby przyjąć, iż nie istnieje adekwatny wzorzec kontroli w tej sprawie, i z tego powodu powstrzymać się od wydania orzeczenia o nielegalności dekretów.

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).

5.4. Wzorzec związany z zakazem działania prawa wstecz.

Wnioskodawca przedstawił zarzut niezgodności dekretów z 12 grudnia 1981 r. z art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Należy w związku z tym przypomnieć, że art. 15 Paktu ustanawiający wzorzec zakazu wstecznego działania prawa w prawie karnym, głosi:

„1. Nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia. Nie może być również zastosowana kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego korzystać.

2. Nic w niniejszym artykule nie ogranicza sądenia i karania jakiegokolwiek osoby za jakikolwiek czyn lub zaniechanie, które w chwili ich popełnienia stanowiły przestępstwo w myśl ogólnych zasad prawa uznanych przez społeczność międzynarodową”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 15 Paktu wyraża fundamentalne zasady prawa karnego, które są adresowane zarówno do organów stanowiących prawo, jak i do organów egzekwujących prawo.

Po pierwsze, przestępstwo musi zostać jednoznacznie określone przez prawodawcę. Skazanie jest jednak dopuszczalne nie tylko wtedy, gdy dany czyn został spenalizowany w prawie wewnętrznym, ale także w razie penalizacji w prawie międzynarodowym. Organy stosujące prawo nie mogą stosować analogii w prawie karnym na niekorzyść sprawcy.

Po drugie, skazanie za przestępstwo jest możliwe tylko wtedy, gdy dany czyn stanowił przestępstwo w chwili jego popełnienia. Normy prawne penalizujące określone zachowania muszą zatem wejść w życie przed popełnieniem danego czynu, aby mogły zostać zastosowane w danym wypadku. Pakt wyklucza stanowienie przepisów penalizujących określone czyny w sposób retroaktywny, a więc po ich popełnieniu. Pakt wyklucza także stosowanie takich przepisów, gdyby zostały one ustanowione.

Po trzecie, art. 15 ust. 1 Paktu zakazuje wymierzenia kary surowszej niż ta, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Zaostrzenie kary przez prawodawcę po popełnieniu czynu nie upoważnia do wymierzania nowych, surowszych kar. Ustawa karna nie może działać wstecz na niekorzyść sprawcy.

Po czwarte, w razie ustanowienia kary łagodniejszej po popełnieniu przestępstwa, sprawca ma prawo do skorzystania z tego. Depenalizacja lub złagodzenie kary przez prawodawcę już po popełnieniu przestępstwa pociąga za sobą obowiązek wymierzenia łagodniejszej kary. Art. 15 ust. 1 zdanie drugie Paktu zawiera regułę intertemporalną nakazującą stosowanie ustawy łagodniejszej bez względu na milczenie ustawodawcy w tym zakresie lub na zamieszczenie przez niego odmiennych zasad.

Po piąte, art. 15 Paktu dopuszcza ukaranie za czyn, który w chwili popełnienia stanowił przestępstwo w myśl ogólnych zasad prawa uznanych przez społeczność międzynarodową. W doktrynie praw człowieka zwraca się uwagę, że zasadniczym celem tego postanowienia było umożliwienie ścigania zbrodni przeciw ludzkości, przeciw pokojowi, zbrodni wojennych i innych podobnych zbrodni w sytuacji, gdyby prawo wewnętrzne obowiązujące w państwie popełnienia czynu nie penalizowało takich zachowań (zob. M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg-Arlington 1993, t. 1, s. 281).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, 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.

Należy przypomnieć, że 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 jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

5.5. Podsumowanie.

Art. 188 Konstytucji stanowi, że Trybunał Konstytucyjny bada zgodność prawa z Konstytucją. Nieprzypadkowo ustrojodawca zastosował taką, a nie inną pisownię słowa „konstytucja”. Wyraz „Konstytucja” pisany od wielkiej litery wskazuje bowiem nie na jakąkolwiek konstytucję, ale na tę z 1997 r. Koresponduje to z redakcją art. 8, stanowiącego, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Taka regulacja oznacza, że wolą ustrojodawcy było, by kontrola aktów normatywnych była dokonywana – co do zasady – na podstawie obecnej Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny jest świadomy tego, 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 musi 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.

Wskazanie adekwatnych wzorców kontroli w rozpoznawanej sprawie jest szczególnie trudne ze względu na ramy czasowe obowiązywania dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych. Akty te 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.

Z przedstawionych względów należy przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie art. 7 Konstytucji RP stanowi adekwatny wzorzec kontroli, podobnie jak art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

6. Analiza kompetencji do uchwalenia dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych.

6.1. Trybunał Konstytucyjny, działając w ramach zaskarżenia, przyjął, że przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest przede wszystkim problem kompetencji i trybu wydania dekretów z 12 grudnia 1981 r. Trybunał nie może wykraczać poza zakres przedmiotu zaskarżenia, nawet jeśli ma świadomość materialnych wad dekretów, które świadczyłyby o ich niekonstytucyjności.

6.2. Art. 31 Konstytucji PRL stanowił:

„1. W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy. Rada Państwa przedstawia dekrety Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia.

2. Dekrety wydane przez Radę Państwa podpisują Przewodniczący Rady Państwa i jej Sekretarz. Ogłoszenie dekretu w Dzienniku Ustaw zarządza Przewodniczący Rady Państwa”.

Trybunał Konstytucyjny wobec powyższego zwrócił uwagę na następujące okoliczności:

Rada Państwa zwołała третią 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 третia 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.

Należy w tym miejscu zauważyć, że zgodność z prawem wprowadzenia stanu wojennego stanowiła w przeszłości przedmiot jednoznacznej oceny Sejmu RP. W uchwale z dnia 1 lutego 1992 r. w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną oraz powołania Komisji Nadzwyczajnej (M. P. Nr 5, poz. 23) Sejm uznał „decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną”. Z kolei w uchwale z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie uczczenia ofiar stanu wojennego (M. P. Nr 67, poz. 753) Sejm RP potępił sprawców stanu wojennego „i uznał ich działania za nielegalne”.

6.3. Dekret o stanie wojennym oraz uchwała o wprowadzeniu stanu wojennego są odrębnymi aktami prawnymi. Nie mogą być one rozpatrywane łącznie. Inny był ich charakter, a także miały inne 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 dekreście o stanie wojennym określiła przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 dekretu, stan wojenny na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej można było wprowadzić ze względu na obronność państwa w razie niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej albo ze względu na bezpieczeństwo państwa w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju. W świetle art. 1 ust. 3 dekretu, stan wojenny na części terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej można było wprowadzić ze względu na bezpieczeństwo państwa w granicach jednego lub kilku województw, miast lub gmin (miast i gmin), w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego na danym obszarze.

Art. 2 dekretu o stanie wojennym stanowił, że wprowadzenie oraz zniesienie stanu wojennego następowało w drodze uchwały Rady Państwa.

Rada Państwa dekretem określiła, że oprócz względów bezpieczeństwa państwa i zagrożenia suwerenności (zagrożenie zewnętrzne), 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).

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. Jak to już wykazano wyżej, dobitnym przejawem takiej ingerencji był art. 4 ust. 1 tego aktu, który zawieszał lub ograniczał podstawowe prawa obywateli określone w Konstytucji z 1952 r. i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których PRL była stroną. 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 podkreśla, 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”.

7. Naruszenie zakazu działania prawa wstecz.

7.1. Zasada *lex retro non agit* jest fundamentem kultury prawnej cywilizowanych państw, o czym Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, począwszy od swego pierwszego orzeczenia. Wiąże ona zarówno organy stanowiące prawo (prawodawców), jak i organy, które je stosują. Prawodawcy zakazuje owa zasada 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 ta w zakresie prawa karnego była wyrażona w art. 98 Konstytucji marcowej, a następnie w art. 68 ust. 4 Konstytucji kwietniowej. W okresie PRL, jej obowiązywanie wywodziło się z art. 1 kodeksu karnego zarówno z 1932 r., jak i z 1969 r., zaś po 1989 r. z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Obecnie jest ona wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

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 wyprowadził ogólny zakaz wstecznego działania prawa z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdzał, że zakaz retroakcji jest konsekwencją zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i wymaga, aby prawodawca nie nakazywał stosowania nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5). Trybunał, potwierdzając, że zakaz nieretroakcji stanowi podstawę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, nie nadawał mu zarazem charakteru absolutnego (por. orzeczenia z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86; OTK w 1986 r., poz. 2 oraz z 4 października 1989 r., sygn. K 3/88, OTK w 1989 r., poz. 2). Trybunał podkreślał, iż zasada ta ma charakter absolutny w prawie karnym, natomiast może doznawać określonych wyjątków w innych dziedzinach prawa (por. 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). A więc, 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).

7.2. Obydwa 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.

7.3. Poczynione ustalenia uprawniają do sformułowania dwóch wniosków. Po pierwsze, 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. Po drugie, od momentu ogłoszenia dekretów nabrały one mocy wstecznej.

Jak wspomniano wyżej, dekret o stanie wojennym penalizował czyny, które nie były karalne na gruncie wcześniejszych przepisów, zaostrzał odpowiedzialność karną za inne czyny i kwalifikował jako przestępstwa niektóre czyny, które na gruncie dotychczasowych przepisów były wykroczeniami. Dekret o postępowaniach szczególnych przewidywał m.in. dla wymienionych w nim przestępstw sankcje karne surowsze od przewidzianych w dotychczasowych przepisach.

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.

Konkludując powyższe rozważania, 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.

8. Stosowanie dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach szczególnych a problem ich należytego ogłoszenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też uwagę na naruszenie art. 31 ust. 2 zdania drugiego Konstytucji PRL wyrażającego obowiązek ogłoszenia dekretu z mocą ustawy w Dzienniku Ustaw. Zarzut ten nie został sformułowany w *petitum* wniosku, natomiast wyeksponowano go w uzasadnieniu. Rzecznik stwierdził mianowicie, 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. Stwierdził również, że w następstwie tego stanu rzeczy w początkowym okresie stanu wojennego sądy stosowały nieoficjalny tekst aktu normatywnego, co – jak zauważa Trybunał – było stosowaniem norm aktu nieobowiązującego. Wskazanie tych faktów jest, zdaniem Trybunału, kolejnym dowodem bezprawności działania organów państwa.

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.

9. 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*.

9.1. Prawodawca konstytucyjny 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 postępowań 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 postępowań, w których akty te zastosowano.

9.2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma bezpośrednią doniosłość w sferze prawa karnego. Umożliwia ono na żądanie zainteresowanych wznowienie postępowań 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.

9.3. 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.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.