

M.P. 2001 Nr 45 poz. 739

WYROK

z dnia 3 października 2001 r.

Sygn. K. 27/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Trzcíński – przewodniczący
Jerzy Cierniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski – sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb

Lidia Banaszkiewicz – protokolant

po rozpoznaniu 3 października 2001 roku na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie zgodności:

art. 51 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach
detektywistycznych z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji
RP

o r z e k a:

1. Artykuł 51 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Artykuł 51 ustawy, o której mowa w pkt. 1 wyroku, nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Uzasadnienie:

I

1. Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent RP wniósł o stwierdzenie zgodności: art. 51 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych z art. 2 i art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prezydent RP podniósł, że 11 lipca 2001 r. Marszałek Sejmu w trybie określonym w art. 122 ust. 1 Konstytucji przedłożył mu do podpisu ustawę o usługach detektywistycznych. Ustawa ta określa nowe zasady prawne prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług detektywistycznych. Ustawa ta, zdaniem Prezydenta, nie tylko określa prawa i obowiązki detektywów, wymagania w zakresie ich kwalifikacji oraz zasady prowadzenia działalności gospodarczej ale także zawiera przepisy karne dotyczące odpowiedzialności za nie wypełnienie obowiązków założonych przez ustawę. W ocenie Prezydenta RP ustawa, która jest uchwalona 6 lipca 2001 r. i ma obowiązywać od 1 lipca 2001 r., narusza zasadę nie działania prawa wstecz. Przepis końcowy ustawy stanowiący o wejściu w życie ustawy w dniu oznaczonym kalendarzowo, łączy się z objęciem usług detektywistycznych – na mocy art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) wymogiem uzyskania zezwolenia. Zgodnie zaś z przepisem przejściowym art. 98 ust. 2 ustawy – Prawo działalności gospodarczej w przypadku, gdy ustawodawca nie określi do 1 lipca 2001 roku zakresu i warunków działalności gospodarczej dla prowadzenia której wymagane jest uzyskanie zezwolenia, z mocy prawa, wygasa obowiązek jego uzyskania. Tym samym skutkiem prawnym upływu terminu określonego w przepisach intertemporalnych zawartych w ustawie – Prawo działalności gospodarczej jest wygaśnięcie od 1 lipca 2001 r. obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych. Kwestionowana przez Prezydenta RP ustawa swoim późniejszym działaniem zamierza nałożyć na podmioty gospodarcze z mocą wsteczną obowiązki, które wygasły z dniem 30 czerwca 2001 roku.

Prezydent RP uważa, że zasada państwa prawnego nakazuje ochronę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie zaś z art. 2 Konstytucji Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powyższych unormowań wynika zatem zakaz stanowienia norm prawnych z mocą wsteczną. W ocenie Prezydenta RP, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi zbiorcze wyrażenie zasad, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucji. Te zasady obejmują także zasady przyzwoitej legislacji, wśród których szczególną rangę ma zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną. Zdaniem Prezydenta RP nauka i orzecznictwo określa zasadę nie działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) za mającą najważniejsze znaczenie w zakresie prawa karnego. Doktryna prawa karnego podkreśla, że nowa ustawa kryminalizująca czyny dotąd nieprzestępne, nie może mieć zastosowania do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie. Art. 42 ust. 1 Konstytucji stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Przepis ten łączy zasadę *lex retro non agit* z zasadą *nullum crimen sine lege* (zakaz wstecznego działania ustawy karnej) mającą oparcie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (art. 7

Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

Zdaniem Prezydenta RP ustawa wprowadza odpowiedzialność karną obejmującą karę pozbawienia wolności za czyny, które nie mieszczą się w obowiązującym katalogu czynów zabronionych przez kodeks karny oraz pozakodeksowe prawo karne. Tak więc ustawa ta wprowadza przestępczość czynów dotychczas nie przestępczych. Prezydent RP podnosi także, że regulacje prawne dotyczące warunków jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o wydanie licencji, w zakresie w jakim nakłada ona nowe obowiązki na detektywów oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych z mocą wsteczną – naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prezydent RP uważa, że podpisując ustawę, w której termin wejścia w życie narusza zakaz stanowienia norm prawnych o retroaktywnym charakterze naruszyłby najważniejsze konstytucyjne standardy w zakresie tworzenia prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 20 września 2001 roku uznał, że zarzuty Prezydenta RP odnoszące się do terminu wejścia w życie ustawy są uzasadnione. Zdaniem Prokuratora Generalnego zasada niedziałania prawa wstecz nie została wyrażona wprost w Konstytucji, lecz została wprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz stanowienia praw nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Zakazowi temu Trybunał Konstytucyjny nie nadawał charakteru absolutnego i dopuszczał odstępstwa od niego, oceniając, czy w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie ustępstwo. Bezwzględny charakter ma jednak zasada zakazu retroaktywności prawa w dziedzinie prawa karnego – *nullum crimen sine lege* – wyrażona w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, która łączy się ściśle z zasadą *lex retro non agit*. W ocenie Prokuratora Generalnego zasada ta odnosi się tylko do regulacji dotyczącej odpowiedzialności karnej, w powiązaniu z art. 51 ustawy. Przepisy karne zawarte w rozdziale 5 (art. 44-46) określają znamiona czynów zabronionych, które nie mieszczą się w katalogu czynów zabronionych przez kodeks karny oraz pozakodeksowe prawo karne. Z przepisów tych wynika, że penalizacji poddano czyny polegające na niewykonaniu obowiązków nałożonych przez ustawę. Przepis art. 44 ustawy dotyczy niewykonania obowiązku przewidzianego w art. 25 ustawy (m.in. nie powiadomienia o zawarciu umowy o usługi detektywistyczne organu prowadzącego postępowanie karne, jeżeli ma ona związek z tym postępowaniem). W art. 45 ustawy przewiduje się karalność za wykonywanie czynności ustawowo zastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych, czyli wbrew przepisowi art. 2 ustawy, określającego zakres usług detektywistycznych. Natomiast art. 46 ust. 1 ustawy dotyczy naruszenia obowiązku posiadania licencji, zawartego w art. 4 ustawy. Na podstawie art. 51 ustawy przepisy te wejdą w życie z mocą wsteczną, albowiem ich stosowanie zostało ustalone na czas wcześniejszy niż, w którym ustawa je nakładająca zostanie ogłoszona.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nakazanie karania za czyny, które w momencie popełnienia nie były przez prawo zabronione, stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad prawa karnego wyrażonej w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, mającej pierwszorzędną rangę wśród zasad odpowiedzialności karnej.

II

Na rozprawie przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego poparli stanowisko przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu na piśmie, zaś przedstawiciel Sejmu RP oświadczył, że wejście w życie ustawy z mocą wsteczną nie spowodowałoby szkody dla adresatów jej norm prawnych. Jednakże z uwagi na zamieszczone w niej przepisy karne, co do których bezwzględnie stosuje się zasadę zakazu retroaktywności, przychyła się do opinii pozostałych uczestników postępowania stwierdzających ich niekonstytucyjność.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prezydent Rzeczypospolitej zarzuca art. 51, przedłożonej mu 11 lipca 2001 r. do podpisania ustawy z 6 lipca 2001 roku o usługach detektywistycznych, niezgodność z art. 2 i 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zdaniem Prezydenta podpisanie ustawy w takim stanie legislacyjnym, który mocą kwestionowanego art. 51 postanawia, że wchodzi ona w życie z dniem 1 lipca 2001 roku stanowiłoby zgodę na retroaktywne wejście w życie i działanie ustawy, ustanawiającej regulacje istotne dla wolności obywatelskich, a w szczególności zawierającej normy szczególne prawa karnego materialnego.

Jak dowodzi lektura stenogramów parlamentarnego postępowania legislacyjnego intencją ustawodawcy było zharmonizowanie terminu wejścia w życie tej ustawy z postanowieniami przepisów przejściowych i końcowych (art. 96 ust. 2 pkt 2b i art. 98 ust. 2) ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) w taki sposób, aby zapobiec powstaniu luki prawnej w regulacji materii objętej tymi dwiema regulacjami ustawowymi.

Przechodząc do analizy kwestionowanego przepisu podkreślić należy, że w art. 51 ustawodawca zastosował niezbyt fortunny, kalendarzowy termin określenia chwili wejścia w życie ustawy. Następstwem braku przezorności ustawodawcy jest powstanie wyraźnej kolizji pomiędzy okresem faktycznego kontynuowania procesu legislacyjnego, wraz z promulgacją i publikacją, a oznaczonym przez ustawodawcę terminem wejścia w życie produktu tego postępowania. Decydując się na oznaczenie dnia wejścia w życie ustawy przez wskazanie terminu kalendarzowego ustawodawca powinien przewidzieć czas wystarczający nie tylko na dalsze etapy procesu ustawodawczego, łącznie z ich ostatnim stadium w postaci należytego ogłoszenia ustawy, ale także zapewnić zachowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. To ostatnie wymaganie nie ma charakteru absolutnego i zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego może być uchylone ze względu na dostatecznie ważny interes publiczny. Żadne względy nie mogą natomiast uzasadniać naruszenia wymagania określonego w art. 88 ust. 1 Konstytucji (*wyrok z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK z 1999 r., cz. II, poz. 52, s. 326*). Taki sposób oznaczenia terminu wejścia w życie ustawy godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę zakazującą nadawania normie prawnej mocy wstecznej. Zasady te mają szczególną doniosłość w sferze regulowanej

przepisami prawa karnego i prawa daninowego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zasada *lex retro non agit*, będąca obecnie istotnym elementem kultury prawnej współczesnych państw cywilizowanych, a także zasadniczym składnikiem porządku konstytucyjnego współczesnych ustrojów konstytucyjnych, ma swoje korzenie w prawie rzymskim. W systemie prawa rzymskiego funkcjonuje – wprawdzie nie tak dosłownie nazywana – już w Kodeksie Justyniana (księga 1, tytuł 14, lex 7 oraz księga 6, tytuł 5, lex 12). W średniowieczu pojawia się także w prawie kanonicznym (np. *Clementinae* z 1317 r.). Jest godne podkreślenia, że w polskim porządku prawnym zasada *lex retro non agit* pojawia się już w XIV wieku wraz z ustanowieniem statutów Kazimierza Wielkiego *Cum omnes constitutiones et statuta legem imponant rebus et negotis presentibus et futuris et non preteritis*. Od tego czasu ta zasada stała się trwałym elementem polskiego systemu prawnego. Znajduje ona nieocenione zastosowanie zarówno w porządku prawnym I jak i II Rzeczypospolitej. Dlatego też już od początku swego orzecznictwa Trybunał odwoływał się do bogatego dorobku intelektualnego polskiej doktryny prawa, co do rozumienia zasady *lex retro non agit* i jej miejsca w systemie naczelnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrzymuje się konsekwentnie od początku jego orzecznictwa jednolita linia rozumienia znaczenia zasady zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy. Już w pierwszym wyroku z 28 maja 1986 roku w sprawie U 1/86 Trybunał wypowiedział następujący pogląd: “Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady niedziałania prawa wstecz można odstępować wyjątkowo z bardzo ważnych powodów, bądź gdy wynika to z natury normowanych stosunków (...). Zasada niedziałania prawa wstecz, jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów stanowiących prawo, zawiera w swojej treści zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami. Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują także w okresie po wejściu w życie nowej normy, należy – zgodnie z zasadą *lex retro non agit* – kwalifikować je według norm poprzednio obowiązujących” (OTK z 1986 r., s. 32). Z kolei w wyroku z 30 listopada 1988 r. w sprawie K. 1/88 Trybunał wyraził następujący pogląd: “Zasadę niedziałania prawa wstecz TK rozumie szerzej, nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. Zasada ta, (...) nie wyrażona w Konstytucji wprost, wynika z (...) konstytucyjnej zasady praworządności materialnej. Zasada zaufania obywatela do państwa (...) jest zasadą prawnokonstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarza ona (...)

obowiązek kształtowania prawa w taki sposób by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli (...) i wreszcie obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Gdy idzie o ten ostatni obowiązek zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną. Nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków obywateli wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła” (OTK z 1988 r., s. 84).

Związek zasady niedziałania prawa wstecz z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa Trybunał ponownie podkreślił w wyroku z 30 listopada 1988 r. w sprawie K. 3/88. Trybunał Konstytucyjny wywodził w tym orzeczeniu, że “nie należy także stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji. Na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków wspiera się bowiem zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła. Z tego wynika jednak także ważny wniosek, sygnalizowany już wcześniej w ogólnej formule zasady ochrony praw nabytych, mianowicie że zasada ta ochrania tylko te prawa, które mają podstawę ustawową i jednocześnie stanowią realizację podstawowych praw obywateli, a nie inne. Jeżeli zważyć jednak, że prawa podstawowe (konstytucyjne) stanowią szeroką determinację (podstawę) treści praw podmiotowych obywateli, to wynika stąd, że konstytucyjną ochroną praw nabytych objęte są wszystkie podstawowe dziedziny stosunków prawnych obywateli” (OTK z 1988 r., s. 23).

Po zmianach konstytucyjnych z grudnia 1989 r. Trybunał w wyroku z 22 sierpnia 1990 r. w sprawie K. 7/90 następująco określił związek zasady niedziałania prawa wstecz z art. 1 ówczesnych przepisów konstytucyjnych. “Zasada niedziałania prawa wstecz jest jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego (art. 1 Konstytucji). Wynikająca z zasady państwa prawnego zasada zaufania obywatela do państwa wymaga – zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – by nie stanowić norm prawnych do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (OTK z 1990 r., s. 42). W kolejnym wyroku Trybunał następująco wyjaśnił na czym polega działanie ustawy z mocą wsteczną. “Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)” (OTK z 1991 r., cz. I, s. 149). Uznając tę zasadę za podstawę porządku prawnego Trybunał Konstytucyjny nie nadawał jej znaczenia absolutnego, nie wykluczając dopuszczalności odstąpienia od tej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawiają za tym inne zasady prawnokonstytucyjne, np. sprawiedliwości społecznej.

Tę myśl Trybunał wypowiedział wyraźnie w wyroku z 25 lutego 1992 r. w sprawie K. 3/91 stwierdzając, że “zasada nieretroakcji nie wypowiedziana *expressis verbis* w Konstytucji, ale dedukowana z jej art. 1, chociaż stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, nie ma jednakże charakteru absolutnego. Najbardziej rygorystycznie jest stosowana w prawie karnym. Może

natomiast doznawać pewnych wyjątków w innych dziedzinach prawa” (OTK z 1992 r., cz. I, s. 9; podobnie w sprawach *K. 14/92*, OTK z 1993 r., cz. II, s. 319; *K. 18/92*, OTK z 1993 r., cz. II, s. 196; *K. 7/93*, OTK z 1993 r., cz. II, s. 407; podobnie OTK z 1994 r., cz. I, s. 45). Zdaniem Trybunału gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają wyjątkowo duże znaczenie w prawie podatkowym i to zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej. Należy przeto wymagać, aby ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej tworzone było nie tylko z respektowaniem zasady *vacatio legis* w roku poprzedzającym rok podatkowy” (wyrok z 29 marca 1994 r., *K. 13/93*, OTK z 1993 r., cz. I, s. 45; podobnie w sprawach *K. 1/94*, OTK z 1994 r., cz. I, s. 71; *K. 2/94*, OTK w 1994 r., cz. II, s. 41; *K. 12/94*, OTK z 1995 r., cz. I, s. 16; *P. 1/95*, OTK z 1995 r., cz. II, s. 5). W wyroku *K. 13/97* Trybunał nawiązał do ukształtowanej już linii orzecniczej w ten sposób: “Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej, której swoboda jest gwarantowana przez przepisy konstytucyjne, bo podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat. Z drugiej strony badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter <odpowiedni> do ich treści i charakteru” (*K. 13/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 69, s. 490; podobnie w sprawie *K. 15/95*, OTK z 1996 r., cz. I).

Także pod rządami obecnego porządku konstytucyjnego Trybunał podkreślił, że “zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (m.in. *K. 15/92*, *P. 2/92*) zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez niego prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 17 grudnia 1997 r., *K. 22/96*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 71, s. 506). “Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynikająca z niej zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słuszenie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności” (postanowienie w sprawie *Ts 154/98*; podobnie w sprawie *K. 12/00*, OTK ZU Nr 7/2000, poz. 255, s. 1221). Odstępstwo od niej jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy “jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji. Wyrażony w niej zakaz adresowany jest nie tylko do organów sprawujących władzę ustawodawczą, ale i do Trybunału Konstytucyjnego, który w roli <negatywnego ustawodawcy> ma kompetencję do pozbawienia całości lub części aktu normatywnego mocy obowiązującej, a tym samym do spowodowania zmiany stanu prawnego, której konsekwencją jest nie tylko zakaz stosowania przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją, ale i możliwość ponownego rozpatrzenia zakończonych już spraw” (*P. 4/99*, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 5, s. 69). Konstytucja dopuszcza nie tylko odstąpienie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z

zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępianie od nakazu ochrony praw nabytych. Co więcej, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

3. Wnioskodawca, jako szczególnie naganne działanie ustawodawcy traktuje zamiar retroaktywnego wprowadzenia obowiązku uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych, który to obowiązek wygasł 30 czerwca 2001 r. na mocy art. 98 ust. 2 ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz retroaktywnego wprowadzenia odpowiedzialności karnej za czyny spenalizowane jako występki w rozdziale 5 ustawy.

Należy zauważyć, że aczkolwiek oba zarzuty odnoszą się do naruszenia zasady nieretroaktywności, to stopień dotkliwości naruszenia tej zasady w obu sytuacjach nie jest identyczny.

Pierwszy zarzut odnosi się do retroaktywnego wprowadzenia w życie całej ustawy o usługach detektywistycznych, która określa zasady działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych, prawa i obowiązki detektywów oraz zasady i tryb nabywania uprawnień do wykonywania usług detektywistycznych (art. 1 ust. 2).

Poddając szczegółowej reglamentacji działalność detektywistyczną ustawodawca wyraźnie nawiązuje do dyspozycji art. 96 ust. 2 pkt 2 b wyżej wymienionej ustawy – Prawo działalności gospodarczej stanowiącego, że działalność gospodarcza nie wymieniona w przepisach tej ustawy, a objęta przed dniem wejścia jej w życie koncesjonowaniem w zakresie usług detektywistycznych na podstawie ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, z dniem wejścia w życie prawa działalności gospodarczej “staje się działalnością gospodarczą objętą wymogiem uzyskania zezwolenia”. Wynika z tego, że również w okresie poprzednio obowiązującego porządku prawnego działalność gospodarcza w zakresie usług detektywistycznych była objęta szczegółową reglamentacją regulowaną przez rozproszone przepisy różnej rangi, lecz żadna ustawa nie określała materialnej treści pojęcia i zakresu usług detektywistycznych. Wolą współczesnego ustawodawcy jest natomiast poddanie tej działalności szczegółowej reglamentacji ustawowej. Należy przy okazji zauważyć, że działalność gospodarcza w zakresie usług detektywistycznych podlega nadal w ograniczonym zakresie przepisom prawa działalności gospodarczej (np. art. 7-10, art. 63).

Ustawa o usługach detektywistycznych jest nie tylko ustawą odrębną, jak wynika to z treści powoływanego art. 98 ust. 2 prawa działalności gospodarczej, lecz także jest ustawą szczególną w stosunku do tej ustawy. Stosunek taki wynika wyraźnie z dyspozycji art. 28 badanej ustawy, który stanowi, że “w sprawach wydania, odmowy wydania lub cofnięcia zezwolenia oraz kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej”. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, co do zakresu tego odesłania jest oczywiste, że w zakresie nieuregulowanym przez ustawę odsyłającą stosuje się wprost przepisy ustawy odesłanej.

Taki rezultat analizy stosunku obu ustaw ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii wynikającej z dyspozycji powoływanego wyżej art. 98 ust. 2

prawa działalności gospodarczej. Przepis ten stanowi, że “jeżeli do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie zostaną ustawowo określone zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej oraz wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 96 ust. 2 oraz w ustawach odrębnych, jak też nie zostaną wskazane informacje i dokumenty wymagane do złożenia wniosków o wydanie zezwolenia, z mocy prawa wygasa obowiązek uzyskania zezwolenia”. Zagadnienie to pozostaje w ścisłym związku z zarzutem wnioskodawcy, że “ustawodawca późniejszym działaniem zamierza nałożyć na podmioty gospodarcze z mocą wsteczną obowiązki, które na mocy wyżej przytoczonego przepisu wygasły z dniem 30 czerwca 2001 r.”. Problem dotyczy sytuacji prawnej tylko tych podmiotów, które w sytuacji określonej w art. 98 ust. 2 podjęły działalność gospodarczą w zakresie usług detektywistycznych od 1 lipca 2001 r. i kontynuują ją nadal.

Przystępując do rozważań nad rozstrzygnięciem tego zagadnienia Trybunał z całym naciskiem podkreśla, że w świetle powszechnie obowiązującego prawa, w okresie pomiędzy 30 czerwca br. a dniem dzisiejszym działalność detektywistyczna, jako kategoria ustawowa i normatywna nie istnieje. Nie było bowiem dotąd ustawy o działalności detektywistycznej. Jak już powiedziano nie było ustawowej definicji usług detektywistycznych, jak też ustawowego określenia zakresu czynności stanowiących usługi detektywistyczne. W tej sytuacji zdaniem Trybunału wygaśnięcie obowiązku uzyskania zezwolenia rodzi skutek odwrotny niż w przypadku wielu innych dziedzin działalności gospodarczej. W przypadku usług detektywistycznych ma bowiem miejsce przekazanie części uprawnień, które z reguły przynależą organom państwa, podmiotom prywatnym. Takie przekazanie – podobnie zresztą jak w przypadku firm ochroniarskich w zakresie ochrony osób i mienia – jest dopuszczalne tylko w formie ustawy. Skoro ustawodawca w żadnej z ustaw nie uwolnił organów państwa od tego rodzaju obowiązków, które związane są z niektórymi usługami detektywistycznymi, ani nie określił zakresu w jakim mogłyby być one realizowane przez podmioty niepaństwowe, to do czasu wejścia w życie kwestionowanej ustawy nie istniała i nie istnieje możliwość jej prowadzenia. Brak ustawy o usługach detektywistycznych powoduje, że możliwości działania firm detektywistycznych i detektywów po wygaśnięciu wyżej wymienionego obowiązku z datą 30 czerwca były w zasadzie takie same, jak każdego innego obywatela. W tym okresie nie doszło zatem do zmiany sytuacji prawnej osób, które prowadziły działalność określaną jako działalność detektywistyczną, ponieważ nie można było podejmować takiej działalności w zakresie, do którego uprawnia kwestionowana ustawa o usługach detektywistycznych. Każdy, kto taką działalność podjął w zakresie wykraczającym poza to co wolno każdemu obywatelowi, mógł ponieść stosowne do takich działań ujemne konsekwencje prawne, związane z ochroną np. dóbr osobistych, czy z naruszeniem konkretnych przepisów karnych.

Trybunał podkreśla, że wygaszenie przez powołany art. 98 ust. 2 prawa działalności gospodarczej obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie usług detektywistycznych nie oznacza, że ustawodawca na zawsze zrezygnował z ustawowej reglamentacji takiej działalności i pozbawił się możliwości wprowadzenia takiej reglamentacji w sytuacji, gdyby w jego ocenie konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub ochrony praw i wolności obywatelskich uzasadniały wprowadzenie ustawowej reglamentacji takiej działalności.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że kwestionowana ustawa poddająca szczegółowej reglamentacji działalność gospodarczą w zakresie usług detektywistycznych demonstruje wyrażenie determinację ustawodawcy w

zabezpieczeniu ochrony ważnych dla porządku publicznego i praw obywateli wartości konstytucyjnych, bez czynienia uszczerbku w nakładaniu ograniczeń z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jest oczywiste, że ustawa pozbawiona nawet kwestionowanego przepisu art. 51 może wejść w życie po jej ogłoszeniu. Wówczas przepisy tej ustawy – identycznie jak każdego innego aktu normatywnego na zasadach określonych przez ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych – będą miały zastosowanie tylko do sytuacji, które wystąpią po jej wejściu w życie. Do sytuacji, które nastąpiły przed tym momentem, jej przepisy będą miały zastosowanie tylko na zasadach określonych w jej przepisach przejściowych, a więc przepisach rozdziału 6 (art. 47-50).

Odnosząc się ponownie do sytuacji prawnej wyżej wymienionych osób, które bez uzyskania zezwolenia podjęły działalność gospodarczą w tym zakresie od 1 lipca 2001 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z chwilą wejścia w życie tej ustawy ich sytuacja podlega w pełnym zakresie regulacji jej przepisów, a w związku z tym podlegają obowiązkowi dostosowania swojej działalności do zasad i wymagań wynikających z tej ustawy. Zdaniem Trybunału treść przepisów ustawy, a szczególnie jej przepisów przejściowych, w tym rozsądnie określonych terminów dostosowawczych, pozwalają na łagodne, bezkolizyjne przejście z regulacji objętej prawem działalności gospodarczej, do regulacji ustawy o usługach detektywistycznych.

Odmienne natomiast przedstawia się ocena uchybienia drugiego. Jak już podkreślono ustawa poprzez ustanowienie norm szczególnych prawa karnego tworzy nowe typy (rodzaje) przestępstw, penalizujące niektóre zachowania osób podlegających jej przepisom. Ustawa kwalifikuje je jako występki, ścigane w trybie postępowania karnego. Należy podkreślić, że w porównaniu do ustawy o działalności gospodarczej, która nie zawierała żadnych przepisów karnych, ustawa – Prawo działalności gospodarczej, penalizuje czyny określone w rozdziale 9 (art. 65 i 66), jako wykroczenia, a ustawa o usługach detektywistycznych penalizuje nowe zachowania i zaostrza odpowiedzialność osób podlegających jej postanowieniom, gdyż kwalifikuje czyny określone (stypizowane) w rozdziale 5 (art. 44-46), jako przestępstwa (występki), podlegające postępowaniu karnemu.

Wnioskodawca trafnie podnosi, że szczególne rygory wynikające z zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) obowiązują prawodawcę w toku stanowienia norm kryminalizujących czyny człowieka. Wymagania w tym zakresie znajdują oparcie w treści wskazanej we wniosku szczegółowej normy konstytucyjnej art. 42 ust. 1 zd. pierwsze, który brzmi następująco “Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. W ten oto sposób dopiero współczesny polski ustrojodawca podniósł kardynalną zasadę kodeksu karnego do rangi gwarancji konstytucyjnej praw jednostki. Poprzednio ta kodeksowa zasada gwarancyjna adresowana była do organów stosujących normy prawa karnego. Fakt nadania tej zasadzie, określającej szczegółowe prawa i wolności jednostki, wymiaru normy konstytucyjnej, implikuje powstanie dyrektywy dla prawodawcy, który w procesie tworzenia prawa jest zobowiązany do tworzenia norm respektujących te gwarancje konstytucyjne (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, Liber, s. 108). Dylematy współczesnego ustawodawcy wynikające z obowiązku respektowania tej gwarancji, nie okazują się zagadnieniem li tylko doktrynalnym, skoro już przedwojenny ustawodawca uzasadniając art. 1 kodeksu karnego z 1932 r. w taki oto sposób wszechstronnie rozważał znaczenie tej zasady dla zabezpieczenia wolności obywateli: “Przepis art. 1 jest nie tylko uwzględnieniem zasady *nullum crimen sine lege*

penali anteriori lecz i *nulla poena sine lege penali anteriori*. W ten sposób dano w tym zasadniczym przepisie pełny wyraz gwarancjom wolności obywatelskiej w obliczu rygorów karnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten jest w kodeksie tym bardziej konieczny, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, analogicznie zresztą, co szeregu innych ustaw zasadniczych, nie zawiera tego rodzaju podstawowego przepisu” (*Uzasadnienie projektu kodeksu karnego z 1932 r. – Komisja Kodyfikacyjna RP*, t. V, z. 3, s. 4).

We współczesnej doktrynie prawa karnego przyjmuje się zgodnie, że “zasada *lex retro non agit* w odniesieniu do prawa karnego ma charakter zasady konstytucyjnej, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawa i wyrażonej szczegółowo w art. 42 ust. 1 Konstytucji” (K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna*, Kraków 1998, s. 44). Przepis art. 42 ust. 1 – obok zasady *lex retro non agit* – wyraża jeszcze zasady *nullum crimen* i *nulla poena sine lege*. Zasada nieretroakcji w prawie karnym wyraża dyrektywę, że czyn tylko wtedy może stanowić przestępstwo, gdy był zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Dlatego też wejście w życie ustawy stanowiącej podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności karnej musi wyprzedzać czasowo popełnienie czynu (K. Buchała, A. Zoll, *op.cit.* s. 43).

Odnosząc się do tego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. w sprawie SK 21/99 wypowiedział następujący pogląd odnośnie rozumienia tej zasady: “Generalna zasada niedziałania prawa wstecz ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego. Związek tej zasady z prawem karnym wyraża art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasada *nullum crimen sine lege*). Zasada ta oznacza, iż nie ma przestępstwa bez ustawy obowiązującej w czasie popełnienia przestępstwa, nie ma kary bez przewidującej jej ustawy oraz że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu. Zasada *lex retro non agit* stwarza gwarancję bezpieczeństwa, iż działanie nie będące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą” (OTK ZU Nr 5/2000, poz. 144, s. 620). Podejmując to rozstrzygnięcie Trybunał przytoczył argumentację zawartą w wyroku w sprawie P. 2/99, że “w art. 42 ust. 1 Konstytucji jest zawarta zasada *lex retro non agit*, ale tylko w takim zakresie, w którym pokrywa się ona z zasadą *nullum crimen sine lege*. Zasada *nullum crimen sine lege* jest szczególnym ujęciem zasady *lex retro non agit*, dlatego, że u jej podstaw także znajduje się wprowadzenie dla obywatela gwarancji, iż przepisy określające skutki prawne jego działania obowiązujące w momencie podejmowania tegoż, nie ulegną później zmianie. Ściśle mówiąc chodzi tu o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą” (OTK ZU Nr 5/1999, poz. 103, s. 564).

Powracając ponownie do konstytucyjnej oceny art. 51 ustawy Trybunał stwierdza, że swoją mocą wprowadza on w życie – niezależnie od innych wymienionych wyżej unormowań – przede wszystkim pozakodeksowe, szczególne normy prawa karnego materialnego, stypizowane w rozdziale 5 ustawy. W tym rozdziale ustawodawca ustanowił cztery nowe typy (rodzaje) przestępstw, zagrożonych karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności w wymiarze 2 (art. 44 i 46 ust. 1 i 2) oraz 3 lat (art. 45). Nawet bez wdawania się w szczegółową analizę rodzaju zachowań penalizowanych przez ustawę, można stwierdzić ogólnie, że ustawa wprowadza nowe dolegliwe ograniczenia w sferze konstytucyjnych wolności jednostki. W takiej sytuacji ustawodawca był zobowiązany do zachowania obowiązujących reguł stanowienia prawa.

Zamiar ustawodawcy wprowadzenia w życie tych przepisów z mocą wsteczną godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zakazującą nadawania normie prawnej mocy wstecznej, a przede wszystkim godzi w szczególną normę konstytucyjną art. 42 ust. 1 i wywodzone z tego przepisu zasady *nullum crimen sine lege penali anteriori* oraz *nulla poena sine lege penali anteriori*.

Podsumowując tę część rozważań Trybunał stwierdza, iż wnioskodawca wykazał, że kwestionowany art. 51 ustawy z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych nie spełnia wymagań ustanowionych dla przepisu końcowego, określającego termin wejścia w życie ustawy, gdyż z naruszeniem wyżej wymienionych zasad wprowadza w życie z mocą wsteczną przepisy ustanawiające normy szczególne prawa karnego materialnego, a tym samym godzi w art. 2 i 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji.

4. Z zagadnieniem niekonstytucyjności przepisu końcowego wiąże się określony w art. 122 ust. 4 Konstytucji problem nierozzerwalności tego przepisu z całą ustawą, a więc problem czy wyeliminowanie przez Trybunał art. 51 niweczy całą ustawę, czy też nawet jeżeli w tekście ustawy brakuje przepisu określającego termin wejścia w życie ustawy, ustawa po jej podpisaniu przez Prezydenta i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw może nabrać mocy prawnej.

Art. 88 ust. 1 Konstytucji postanawia, że warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego jest jego ogłoszenie. W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99 Trybunał przeprowadził szersze rozważania co do rozumienia warunków i skutków ogłoszenia aktu normatywnego w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji: „Przepis ten uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia. Warunek ten dotyczy zresztą nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, jak również umów międzynarodowych (art. 88 ust. 3). Wprowadzając tę regulację ustrojodawca nawiązał do tradycyjnej, sformułowanej już w dekrete Gracjana, zasady: *leges instituuntur cum promulgantur*. Zasada ta podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia <państwa prawnego>, jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z dalszych przepisów Konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw, nie wystarcza więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego” (OTK z 1999 r., cz. II, poz. 51, s. 34).

Zasady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718). Art. 4 ust. 1 tej ustawy realizuje konstytucyjną zasadę stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego. Jak już

powiedziano, takich wymagań nie spełnia kwestionowany przepis końcowy. Skoro Trybunał mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej wadliwie skonstruowany przepis art. 51, ustawa zostaje pozbawiona przepisu określającego termin wejścia jej w życie, który zostaje wyeliminowany z jej tekstu. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę wspomniany art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowiący, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia.

Z omawianym zagadnieniem łączy się ostatnia kwestia, a mianowicie, czy okres *vacatio legis* określony w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jest dostatecznie wystarczający, do wprowadzenia w życie materii uregulowanej ustawą o usługach detektywistycznych? Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługiwałaby taka praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych, która poprzez określenie dostatecznie odległych terminów wchodzenia w życie, stwarzała realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień takich aktów. Jest oczywiste, że jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi w wypadku regulowania nowych materii prawnych, a w szczególności w wypadku wprowadzania różnorodnych nakazów i zakazów połączonych z odpowiedzialnością karną.

W ocenie Trybunału 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy o usługach detektywistycznych nie jest terminem optymalnym, ale dopuszczalnym w danej sytuacji. Podpisanie i skierowanie do publikacji ustawy regulującej bardzo ważną problematykę społeczną, mającą znaczenie dla ochrony porządku prawnego oraz podstawowych praw jednostki, nie zniweczy wysiłku legislacyjnego zaangażowanego w toku prac legislacyjnych nad ustawą.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzeka jak na wstępie.