

**ZASTOSOWANIE
KONSTYTUCYJNEJ ZASADY
NULLUM CRIMEN,
NULLA POENA SINE LEGE
DO ODPOWIEDZIALNOŚCI
ADMINISTRACYJNEJ
O CHARAKTERZE PENALNYM**

Anna Błachnio-Parzych



Wolters Kluwer

**ZASTOSOWANIE
KONSTYTUCYJNEJ ZASADY
NULLUM CRIMEN,
NULLA POENA SINE LEGE
DO ODPOWIEDZIALNOŚCI
ADMINISTRACYJNEJ
O CHARAKTERZE PENALNYM**

Anna Błachnio-Parzych



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2026

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja zawiera wyniki realizacji projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO-2018/30/E/HS5/00738

Stan prawny na 1 stycznia 2026 r.

Anna Błachnio-Parzych, nr ORCID: 0000-0002-2392-3479

Recenzentka
Prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-051-2
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej babci Wandzie

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15
Rozdział I	
Konstytucyjna zasada <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> – geneza, znaczenie, charakter	31
1. Geneza zasady <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i>	31
2. Zasada <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> w prawie polskim i wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego	39
3. Znaczenie zasady <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> ...	46
4. Charakter zasady <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> jako zasady konstytucyjnej	54
5. Zasada <i>nulla poena sine lege</i> a art. 42 ust. 1 Konstytucji ...	62
6. Zakres pojęcia „odpowiedzialność karna” z perspektywy wewnętrznej	68
7. Zasady szczegółowe składające się na konstytucyjną zasadę <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i>	79
8. <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege</i> a struktury normatywne	88
9. Podsumowanie.....	95
Rozdział II	
Odpowiedzialność administracyjna o charakterze penalnym – geneza, stan obecny i kryteria wyróżnienia	97
1. Wprowadzenie	97

2. Odpowiedzialność administracyjna o charakterze penalnym – geneza i stan obecny.....	98
3. Kryteria oceny penalnego charakteru odpowiedzialności...	110
3.1. Kryteria oceny penalnego charakteru odpowiedzialności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.....	110
3.2. Kryteria oceny penalnego charakteru odpowiedzialności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	122
3.3. Kryteria oceny penalnego charakteru odpowiedzialności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	133
4. Podsumowanie.....	137

Rozdział III

Konsekwencje stwierdzenia penalnego charakteru

odpowiedzialności administracyjnej dla zastosowania

konstytucyjnej zasady <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i>...	143
1. Wprowadzenie	143
2. Penalny charakter odpowiedzialności administracyjnej a zakres zastosowania gwarancji prawnokarnych.....	144
2.1. Penalny charakter odpowiedzialności administracyjnej a zakres zastosowania gwarancji prawnokarnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.....	144
2.2. Penalny charakter odpowiedzialności administracyjnej a zakres zastosowania gwarancji prawnokarnych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	158
2.3. Penalny charakter odpowiedzialności administracyjnej a zakres zastosowania gwarancji prawnokarnych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	175
3. Stosowanie konstytucyjnej zasady <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> przez sądy administracyjne.....	183
3.1. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne	183

3.2. Zasada <i>nullum crimen, nulla poena sine lege</i> w orzecznictwie sądów administracyjnych	190
4. Podsumowanie.....	200

Rozdział IV

Zasada ustawowej wyłączności	203
1. Zasada ustawowej wyłączności wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji	203
1.1. Pojęcie ustawy oraz jej miejsce w systemie źródeł prawa	203
1.2. Wpływ wad procesu ustawodawczego na pojęcie ustawy	209
1.3. Pozostałe akty prawne spełniające kryterium ustawowej wyłączności	213
1.3.1. Konstytucja.....	213
1.3.2. Umowa międzynarodowa.....	215
1.3.3. Prawo stanowione przez organizację międzynarodową	219
1.3.4. Rozporządzenie z mocą ustawy.....	220
2. Dopuszczalny zakres uzupełnienia opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w podstawowych aktach prawnych.....	222
2.1. Wprowadzenie	222
2.2. Uzupełnienie opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w rozporządzeniu.....	226
2.2.1. Rozporządzenie jako źródło powszechnie obowiązującego prawa	226
2.2.2. Dopuszczalny zakres uzupełnienia opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w rozporządzeniu	231
2.3. Uzupełnienie opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w akcie prawa miejscowego	238
2.3.1. Akt prawa miejscowego jako źródło powszechnie obowiązującego prawa.....	238
2.3.2. Dopuszczalny zakres uzupełnienia opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w akcie prawa miejscowego	239

3. Zasada ustawowej wyłączności dotycząca odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym wynikająca z innych przepisów Konstytucji	243
4. Konstytucyjna zasada ustawowej wyłączności w orzecznictwie sądów administracyjnych	255
5. Zasada ustawowej wyłączności w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego	262
6. Podsumowanie.....	265

Rozdział V

Zasada określoności ustawy	267
1. Zasada określoności ustawy wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji	267
2. Zasada określoności ustawy dotycząca odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym wynikająca z innych przepisów Konstytucji	286
3. Konstytucyjna zasada określoności ustawy w orzecznictwie sądów administracyjnych	303
4. Zasada określoności ustawy w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego	312
5. Podsumowanie.....	318

Rozdział VI

Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej.....	321
1. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji.....	321
1.1. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	321
1.2. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w nauce prawa karnego i w teorii prawa	328
1.3. Znaczenie językowych granic wykładni	338
2. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej dotyczący odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym wynikający z innych przepisów Konstytucji	351
3. Konstytucyjny zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych.....	358

3.1. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w nauce prawa administracyjnego	358
3.2. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w orzecznictwie sądów administracyjnych	362
4. Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.....	377
5. Podsumowanie.....	379

Rozdział VII

Zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego

zaost్రzania kary.....	383
-------------------------------	------------

1. Zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaost్రzania kary wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji...	383
2. Zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaost్రzania kary w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym wynikający z innych przepisów Konstytucji	392
3. Konstytucyjny zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaost్రzania kary w orzecznictwie sądów administracyjnych.....	406
4. Zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaost్రzania kary w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.....	424
5. Podsumowanie.....	429

Wnioski.....	433
---------------------	------------

Bibliografia.....	455
--------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2025 r. poz. 633 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja lipcowa	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.o.p.z.	– ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1822 ze zm.)
ustawa nowelizacyjna z 16.09.2011 r.	– ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 244, poz. 1454)

- u.z.z.z. – ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 924 ze zm.)

Inne

- CzPKiNP – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
 EPS – Europejski Przegląd Sądowy
 ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
 NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
 ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
 ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
 OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
 OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
 OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
 OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
 OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
 OTK-B – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
 PiP – Państwo i Prawo
 Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
 PS – Przegląd Sądowy
 RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
 SI – Studia Iuridica
 SN – Sąd Najwyższy
 SO – sąd okręgowy
 TK – Trybunał Konstytucyjny
 TS – Trybunał Sprawiedliwości
 TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
 WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Niniejsza monografia stanowi odpowiedź na zjawisko coraz częstszej realizacji przez prawodawcę przysługującego mu „prawa do karania” (*ius puniendi*) przez wykorzystanie instrumentów znajdujących się w systemie prawa poza zakresem tzw. klasycznego prawa karnego, który utożsamiam z reżimem odpowiedzialności za przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia i wykroczenia skarbowe. Najczęściej prawodawca sięga po sankcje administracyjne, a spośród nich po sankcje pieniężne (administracyjne kary pieniężne). Ten proces uległ intensyfikacji w latach 90. i trwa do chwili obecnej. Z jednej strony może być on postrzegany jako wyraz zmniejszenia punitowności prawa karnego i realizacja postulatu traktowania go jako *ultima ratio*. Z drugiej strony można go określić jako „ukrywanie kryminalizacji” (*undercriminalization*)¹. Decyzje prawodawcy nie są bowiem motywowane wykorzystaniem łagodniejszego środka reakcji. Niektóre administracyjne kary pieniężne są surowsze niż kara grzywny przewidziana za przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Rozstrzygnięcie odpowiedzialności ma miejsce w postępowaniu, które bez wątpienia jest sprawniejsze, ale nie zapewnia gwarancji materialnoprawnych i procesowych adekwatnych do surowości grożącej kary i rzeczywistego charakteru tej odpowiedzialności.

¹ Więcej na temat zjawiska *undercriminalization* zob. A. Ashworth, L. Zedner, *Preventive Orders: A Problem of Undercriminalization?* [w:] *The Boundaries of the Criminal Law*, red. R.A. Duff, L. Farmer, S.E. Marshall, M. Renzo, V. Tadros, Oxford 2010, s. 59–87.

To zjawisko nie jest jedynie fenomenem polskim². Na ryzyka z nim związane Komitet Ministrów Rady Europy zwracał uwagę już w 1991 r., kiedy to sformułowano rekomendację nr R 91(1), dotyczącą sankcji administracyjnych³. Wskazano w niej niebezpieczeństwa dla ochrony praw jednostki związane z rozwojem sankcji administracyjnych jako instrumentu karania oraz sformułowano zalecenia dla prawodawców krajowych. Zalecenia dotyczą wprowadzenia w odniesieniu do sankcji administracyjnych zasad właściwych dla prawa karnego⁴. Skłaniają one do formułowania pytań o materialnoprawne i procesowe gwarancje, które powinny być przestrzegane w tym reżimie odpowiedzialności. Te pytania dotyczą przede wszystkim znaczenia zasady winy dla przypisania jednostce odpowiedzialności, prawa do sądu (rozumianego jako prawo do pełnej kontroli sądowej), prawa do obrony oraz zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

W niniejszym opracowaniu skupiam się na tej ostatniej zasadzie z uwagi na jej fundamentalne znaczenie dla podstaw każdej odpowiedzialności o charakterze penalnym. Wynikające z tej zasady wymogi zapewniają m.in. bezpieczeństwo prawne jednostki i zaufanie do państwa, mają wpływ na ochronę wolności jednostki oraz legitymizują akt ukarania⁵. Uzasadniając wybór zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, warto nawiązać do przedstawionych w podrozdziale 1 rozdziału I rozważań dotyczących jej genezy. Kluczowy dla historii współczesnego prawa karnego okres jego humanitarnej reformy w XVIII w. związany był m.in. ze sformułowaniem wymogów dotyczących podstaw odpowiedzialności karnej, które następnie zostały ujęte w formule *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

² Więcej na temat rozwoju odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym w innych krajach europejskich V. Franssen, Ch. Harding (red.), *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe. Origins, Concepts, Future*, London 2022.

³ Zob. [https://search.coe.int/cm#{"CoEIdentifier":\["09000016804fc94c"\],"sort":\["CoEValidationDate Descending"\]}](https://search.coe.int/cm#{) (dostęp 25.11.2025 r.).

⁴ Zob. obszernie przedstawienie tej rekomendacji przez H. Nowickiego, *Sankcje administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 647–649.

⁵ Więcej na temat wartości chronionych przez omawianą zasadę zob. podrozdział 3 rozdziału I.

Główny problem badawczy niniejszej pracy skłania do sformułowania trzech kolejnych związanych z nim problemów badawczych. Ów główny problem, który traktuję jednocześnie jako pierwszy problem badawczy, składa się z dwóch pytań, czy konstytucyjna zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* powinna być stosowana w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym oraz w jakim zakresie. Nie jest to problem jednolicie rozstrzygany w literaturze. Znaleźć można zarówno zwolenników stosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym⁶, przeciwników⁷, jak i stanowisko negujące możliwość traktowania tej

⁶ Za stosowaniem omawianej zasady do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym opowiedzieli się m.in. K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, CzoPKiNP 1999/1, s. 51; J. Skupiński, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na tle ustawy z dnia 28 października 2002 r. (próba zarysu problematyki)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, t. 10, s. 368; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne czy nowa dziedzina prawa?*, PiP 2004/9, s. 6; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym, w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001, s. 206–209; M. Kamiński, *Czasowe i międzyczasowe aspekty jurysdykcyjnej konkretizacji norm sankcyjnych na przykładzie decyzji nakładających kary administracyjne* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 543, 545; A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym* [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 316–317; M. Bernatt, B. Turno, *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych w znowelizowanej z dniem 18 stycznia 2015 r. ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015/2, s. 88–89, 90; M. Mozgawa, M. Kulik, *Wybrane zagadnienia z zakresu wzajemnego stosunku odpowiedzialności karnej i administracyjnej*, „Ius Novum” 2016/3, s. 51; M. Szpyrka, *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020, s. 165–168.

⁷ Wśród przeciwników tego stanowiska wymienić można m.in. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 120 (w ramach rozważań dotyczących art. 42 ust. 3 Konstytucji autor odniósł się również ogólnie do art. 42 Konstytucji); J. Długosz, *Ustawowa wyłączność i określoność w prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 277 (przypis 324); L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2022, s. 202; M. Bogusz, *Delikt administracyjny i kara administracyjna z perspektywy konstytucyjnej* [w:] „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?, red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 32. Do tej grupy autorów należałoby zakwalifikować również tych autorów, którzy podważają dopuszczalność innej oceny odpowiedzialności administracyjnej, niż wynika to z jej formalnej klasyfikacji – m.in. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003/4,

odpowiedzialności jako szeroko pojętej odpowiedzialności penalnej (represyjnej), ale dopuszczające stosowanie do niej niektórych wymogów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji⁸. Przyjmuję hipotezę badawczą, zgodnie z którą odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Zakładam, że zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* powinna być respektowana także w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej wówczas, gdy ma ona charakter penalny. Natomiast dopuszczalność złagodzenia niektórych wynikających z niej wymogów zależy od charakteru konkretnej zasady szczegółowej składającej się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Drugi problem wymagający zbadania w niniejszej pracy dotyczy obrazu sądowej praktyki stosowania prawa w tym zakresie. Poszukiwać będę odpowiedzi na pytanie, czy zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* jest stosowana przez sądy administracyjne. Podkreślić należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych będzie odgrywało w tej pracy ważną rolę. Rozważania dotyczące pożądanej wykładni przepisów Konstytucji oraz Kodeksu postępowania administracyjnego warto zestawić bowiem z praktyką, aby poznać, z jakim obrazem stosowania prawa styka się

s. 132–133; M. Błachucki, *Wstęp* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 5–6.

⁸ W taki sposób odczytuje stanowisko A. Wróbla, który z jednej strony podważa potrzebę formułowania kategorii odpowiedzialności represyjnej (penalnej), do której miałyby zostać zaliczona odpowiedzialność administracyjna o takim charakterze. Z drugiej strony dla opisanego wymogów dotyczących określoności administracyjnej kary pieniężnej przedstawia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące sposobu rozumienia zasady określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji – zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1005, 1010. Wprawdzie – jak będzie o tym mowa w dalszej części Wstępu – przedmiotem analizy w niniejszej pracy będzie orzecznictwo sądów administracyjnych, a nie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących odpowiedzialności administracyjnej o penalnym charakterze, niemniej warto zasygnalizować, że zbliżone stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 14.04.2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011/21–22, poz. 288. Sąd Najwyższy wyraźnie wykluczył ocenę sankcji administracyjnych jako sankcji karnych (penalnych), a pomimo tego stwierdził, że powinny one odpowiadać wymogom „analogicznym” do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej; zob. również stanowisko TSUE, który unika oceny charakteru badanej odpowiedzialności albo wyklucza jej penalny charakter, ale respektuje gwarancje prawnokarne (podrozdział 2.3 rozdziału III).

jednostka, gdy w jej sprawie zachodzi problem dotyczący przestrzegania gwarancji wynikających z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Wstępne badania orzecznictwa sądów administracyjnych pozwalają na przyjęcie hipotezy badawczej, zgodnie z którą brak jednolitości w tym przedmiocie. W niektórych orzeczeniach sądy administracyjne negują możliwość zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji, w innych stosują ten przepis. Przeważają jednak orzeczenia, w których pomimo sformułowania przez stronę skarżącą zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji sądy administracyjne nie wypowiadają się na ten temat⁹. Dostrzegają potrzebę ochrony gwarancji wynikających z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, ale unikają wyraźnego opowiedzenia się za albo przeciw jej penalnemu charakterowi. W większości przypadków dążą jednak do wydania orzeczenia respektującego wymogi wynikające z tej zasady i poszukują ich w innych przepisach Konstytucji. Ta hipoteza badawcza zostanie poddana weryfikacji w pracy.

Trzeci problem badawczy, wynikający z dwóch wcześniejszych problemów, dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy gwarancje wynikające z innych przepisów Konstytucji, na które powołują się sądy administracyjne, są w stanie zapewnić ten sam poziom wymagań i ich równie silną ochronę, co gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Jeśli rozstrzygnięcie pierwszego problemu pozwoli na stwierdzenie, że art. 42 ust. 1 Konstytucji powinien być stosowany do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym, to wykazanie, że na podstawie innych przepisów Konstytucji nie można zrekonstruować obowiązku przestrzegania tych samych wymogów i zapewnić ich równie silnej ochrony, co wymogów składających się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, stanowić będzie uzasadnienie realizacji tego obowiązku. W odniesieniu do tego problemu badawczego przyjmuję hipotezę, zgodnie z którą inne przepisy Konstytucji nie są w stanie zapewnić tego samego poziomu wymagań i równie silnej ich ochrony jak wynikające z każdej zasady szczegółowej składającej się na konstytucyjną zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

⁹ A. Błachnio-Parzych, *Zasada „nullum crimen sine lege” w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica” 2023/93, s. 20–35.

Ostatni, czwarty problem badawczy, który będzie przedmiotem mojego zainteresowania, sprowadza się do pytania o możliwość rekonstrukcji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ustawowej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Kluczowe znaczenie dla ochrony wymogów wynikających z tej zasady ma jej konstytucyjny charakter. Zasada ustawowa nie jest w stanie zapewnić ochrony przed jej naruszeniem przez prawodawcę. Pomimo tego przyjęcie odpowiedniej zasady także na gruncie ustawy wzmacnia jej ochronę, zapewnia większą stabilność i jednolitość orzecznictwa zgodnego z tą zasadą. W odniesieniu do tego problemu badawczego przyjmuję hipotezę, zgodnie z którą obecny kształt Kodeksu postępowania administracyjnego uniemożliwia rekonstrukcję ustawowej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, uwzględniającej każdą z zasad szczegółowych składających się na tę zasadę.

Podstawową metodą wykorzystywaną w pracy będzie metoda dogmatyczno-formalna. Poszukując kształtu wymogów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz jej innych przepisów, oprócz literatury, skupiać się będę na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z kolei w rozdziałach II i III także na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z tym, że problematyka niniejszej pracy wymaga odniesienia do wykładni art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz innych wybranych jej przepisów, to zaznaczyć należy, że brak jednolitego stanowiska co do tego, czy wykładnia Konstytucji charakteryzuje się cechami na tyle specyficznymi, że wymaga przyjęcia odrębnej koncepcji wykładni od wykładni innych aktów prawnych, czy – pomimo pewnej specyfiki – nie jest to konieczne¹⁰. Nie przesądzając tego problemu, wykładając przepisy Konstytucji, uwzględnić należy m.in. autonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych, „otwartość tekstową” przepisów Konstytucji, strukturę Konstytucji, zasadę przychylności podczas wykładni przepisów dotyczących praw i wolności jednostki, różnice między zasadami konstytucyjnymi mającymi charakter zasad i reguł, które w niniejszej pracy określone zostaną

¹⁰ M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 494–501.

mianem zasad-dyrektyw oraz zasad-reguł¹¹, wykorzystanie tzw. procedury ważeniowej. Dodać należy, że wykładnia Konstytucji wymaga uwzględnienia w szerszym zakresie niż w przypadku wykładni innych aktów prawnych wartości stanowiących założenia aksjologiczne systemu politycznego i prawnego państwa¹².

Rozstrzygnięcie drugiego sformułowanego wcześniej problemu badawczego dotyczącego sądowej praktyki stosowania prawa wymagać będzie zbadania orzecznictwa sądów administracyjnych. Tak określony przedmiot badań stanowi rezultat decyzji o jego ograniczeniu do tego orzecznictwa. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych odbywa się bowiem w Polsce nie tylko przed sądami administracyjnymi. Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów właściwy jest m.in. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową; w sprawach z zakresu regulacji energetyki; w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej i poczty; w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego; w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego¹³. W tych sprawach zatem właściwe są sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Obszerność tego orzecznictwa wymagała jednak dokonania wyboru przedmiotu badań. Decyzja, zgodnie z którą przedmiotem prowadzonych w tej pracy analiz będzie jedynie orzecznictwo sądów administracyjnych, uzasadniona jest większą liczbą spraw, ich różnorodnością oraz wielością wojewódzkich sądów administracyjnych. Ta wielość sądów sprawia, że trudniej osiągnąć jednolitość orzecznictwa, ale jednocześnie zapewnia ona ciekawszy materiał badawczy.

¹¹ Więcej na ten temat zob. podrozdział 4 rozdziału I.

¹² Więcej na ten temat zob. M. Safjan, *Wprowadzenie* [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 73–86; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie...*, s. 522–538.

¹³ Zob. ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.). Do tych spraw należą m.in. odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz od decyzji organu regulacyjnego w sprawach związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków.

Badania orzecznictwa będą miały charakter jakościowy, a nie ilościowy. Badane będą te orzeczenia sądów administracyjnych, w których znalazło się odwołanie do art. 42 ust. 1 Konstytucji, do innych przepisów Konstytucji zidentyfikowanych jako źródła zasad, z których wynikają zbliżone wymogi lub odwołanie do konkretnych wymogów wynikających z zasad szczegółowych składających się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Spośród nich przedstawione zostaną te, które są charakterystyczne dla zajmowanego przez sądy administracyjne stanowiska, bądź z pewnych względów specyficzne, co zostanie zasygnalizowane w ramach tej analizy. Jednocześnie dodać należy, że na obraz praktyki stosowania prawa w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym składają się również decyzje organów administracyjnych. W związku z tym, że te organy nie mogą korzystać z każdej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji, a zatem ich możliwości w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji są ograniczone, ich decyzje nie będą analizowane w pracy¹⁴.

Struktura monografii zostanie przedstawiona w relacji do sformułowanych problemów badawczych. Rozstrzygnięcie głównego problemu badawczego wymaga odpowiedzi na pytania dotyczące samej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Tym zagadnieniom poświęcony zostanie I rozdział zatytułowany „Konstytucyjna zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* – geneza, znaczenie, charakter”. Przedstawione zostaną w nim najważniejsze dla historii tej zasady momenty, jej obecny kształt w prawie polskim, w tym w Konstytucji, oraz wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego. W tej części pracy skupione zostaną rozważania dotyczące uzasadnienia obowiązywania tej zasady. Rozdział I służyć ma bowiem „wyciągnięciu przed nawias” problemów wspólnych dla wszystkich zasad szczegółowych składających się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*, aby w dalszych rozważaniach skupić się na zagadnieniach związanych ze specyfiką każdej z tych zasad.

Temat niniejszej pracy wymaga również odniesienia do charakteru omawianej zasady jako zasady konstytucyjnej oraz sposobu jej rozumienia. Przede wszystkim konieczna będzie odpowiedź na pytanie, czy

¹⁴ Więcej na ten temat zob. podrozdział 3.1 rozdziału III.

art. 42 ust. 1 Konstytucji, w którym sformułowano omawianą zasadę, obejmuje tylko zasadę *nullum crimen sine lege*, czy również zasadę *nulla poena sine lege*. Sformułowanie tego problemu wynika z występujących w tym przedmiocie rozbieżności w literaturze. Poznanie tej zasady wymaga również postawienia pytania o zakres jej odniesienia, a właściwie o zakres pojęcia „odpowiedzialność karna”. Konieczna jest jego analiza z dwóch perspektyw: wewnętrznej i zewnętrznej. W rozdziale I zajmować się będę tylko perspektywą wewnętrzną zakresu tego pojęcia. Najczęściej formułowany zakres odniesienia tej zasady dotyczy opisu czynu zabronionego pod groźbą kary oraz kary, ale w każdym reżimie odpowiedzialności penalnej składa się na to wiele instytucji. Przedstawione w rozdziałach IV–VII wymogi wynikające z zasad szczegółowych składających się na zasadę *nullum crimen*, *nulla poena sine lege* należy odnieść do każdej instytucji mieszczącej się w zakresie pojęcia „odpowiedzialność karna” z perspektywy wewnętrznej.

Zasadnicze znaczenie dla poznania treści omawianej zasady ma poznanie zasad składających się na zasadę *nullum crimen*, *nulla poena sine lege*. Ta zasada stanowi bowiem zespół zasad. To, jakie zasady wchodziły w jej skład, podlegało zmianom. Najczęściej wyróżniane są cztery zasady. Należą do nich: zasada ustawowej wyłączności, zasada określoności ustawy, zakaz analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść jednostki (określany w skrócie jako zakaz analogii i wykładni rozszerzającej) oraz zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaostrzania kary. Już w tym miejscu warto zasygnalizować, że nie ma uzasadnienia dla ograniczenia zastosowania tylko niektórych z tych zasad w stosunku do kary. Dlatego każdą z nich odnoszę do opisu czynu zabronionego pod groźbą kary oraz do kary. W literaturze i niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego formułowane są dodatkowe zasady albo zasady, które mają zastąpić dotychczas formułowane zasady szczegółowe, co wymaga odniesienia. Ostatni podrozdział poświęcony zostanie zastosowaniu tej zasady do wyróżnianych w nauce prawa struktur normatywnych. W literaturze brak w tym przedmiocie jednolitego stanowiska, a to zagadnienie ma znaczenie dla zakresu zastosowania wymagań wynikających z omawianej zasady.

Rozdział II zatytułowany „Odpowiedzialność administracyjna o charakterze penalnym – geneza, stan obecny i kryteria wyróżnienia” dotyczyć będzie oceny charakteru badanej odpowiedzialności. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie jej geneza oraz stan obecny. Następnie analizie poddane zostaną kryteria brane pod uwagę przy ocenie penalnego charakteru odpowiedzialności przez TK, ETPC oraz TSUE. Ten rozdział stanowić będzie zatem odniesienie do pojęcia „odpowiedzialność karna” z perspektywy zewnętrznej. Stwierdzenie, że te kryteria spełnia odpowiedzialność przewidziana w przepisach prawa administracyjnego, oznacza, że ma ona charakter penalny, a w konsekwencji, że powinny być w stosunku do niej przestrzegane gwarancje wymagane dla odpowiedzialności penalnej, w tym zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Rozdział III poświęcony zostanie „Konsekwencjom stwierdzenia penalnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej dla zastosowania konstytucyjnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*”. Jeśli z prowadzonych w rozdziale II rozważań wynikać będzie, że omawiana zasada powinna być zastosowana do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym, to konieczna jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie. Wymaga ona analizy i oceny stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie. Z uwagi na to, że ten problem nie ogranicza się do omawianej zasady, a ma znaczenie dla zakresu zastosowania do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym także innych materialnych i procesowych gwarancji prawnokarnych, to analiza dotyczyć będzie orzeczeń zapadłych w sprawach, w których badane były również inne gwarancje prawnokarne. Dzięki temu można ją oprzeć na większej liczbie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania zostaną uzupełnione o odniesienie do dopuszczalności stopniowania gwarancji prawnokarnych i jego uzasadnienia w orzecznictwie ETPC oraz TSUE. Pozwolą one odpowiedzieć na pytanie o dopuszczalność złagodzenia wymogów wynikających z zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym.

Przedmiotem podrozdziału 3 rozdziału III będzie zbadanie orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego stosowania konstytucyjnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Służyć ono będzie rozstrzygnięciu

drugiego przedstawionego problemu badawczego, dotyczącego odpowiedzi na pytanie, czy ta zasada jest stosowana przez sądy administracyjne. To zagadnienie wymaga odniesienia do problemu bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jest to zagadnienie, którego waga w ostatnich latach wzrosła, dlatego należy przedstawić dopuszczalne formy bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz główne argumenty za i przeciw niektórym form bezpośredniego stosowania Konstytucji. Rozważania na ten temat pozwolą na analizę orzeczeń, w których sądy administracyjne stosują konstytucyjną zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* także z perspektywy zastosowanych form bezpośredniego stosowania Konstytucji, oraz na odpowiedź na pytanie, która z zasad szczegółowych jest najczęściej wykorzystywana w tym orzecznictwie.

Kolejne cztery rozdziały pracy poświęcone zostaną zasadom szczegółowym składającym się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*: rozdział IV – „Zasada ustawowej wyłączności”; rozdział V – „Zasada określoności ustawy”; rozdział VI – „Zakaz analogii i wykładni rozszerzającej”; rozdział VII – „Zakaz retroaktywnej penalizacji i retroaktywnego zaostrzania kary”. Będą one miały zbliżoną strukturę. Na początku każdego z nich znajdzie się odniesienie do wymogów składających się na tę zasadę, wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie znaczenie będzie miało przede wszystkim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa. Ograniczenie analizy do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego art. 42 ust. 1 Konstytucji wynika z tego, że sformułowana w art. 7 EKPC zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*, której dotyczy orzecznictwo ETPC, nie obejmuje zasady ustawowej wyłączności, która ma ogromne znaczenie dla prawa krajowego. Te same zastrzeżenia dotyczą orzecznictwa TSUE wydanego na gruncie art. 49 KPP. Ta okoliczność wpłynęła na decyzję o oparciu rozważań dotyczących wymagań wynikających z zasad szczegółowych składających się na omawianą zasadę do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wypowiedzi nauki prawa dotyczących art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Następnie, w związku ze sformułowaniem wcześniej założeniem, zgodnie z którym w orzeczeniach, w których sądy nie stosują bezpośrednio art. 42 ust. 1 Konstytucji, poszukują zbliżonych gwarancji w innych

przepisach Konstytucji, dokonana zostanie identyfikacja tych przepisów oraz analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Służyć ona będzie odpowiedzi na pytanie, które przepisy Konstytucji mogłyby zapewnić w ramach każdej z zasad szczegółowych ochronę zbliżoną do wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Następnie zbadane zostanie orzecznictwo sądów administracyjnych z perspektywy wykorzystania w nim tych przepisów Konstytucji jako źródła zbliżonych wymogów. To umożliwi rozstrzygnięcie kolejnego wcześniej sformułowanego problemu sprowadzającego się do pytania, czy inne przepisy Konstytucji są w stanie zapewnić ten sam poziom ochrony co gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W ramach niektórych z rozdziałów poświęconych zasadom składającym się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* konieczne będzie wyodrębnienie dodatkowych podrozdziałów dotyczących ważnych dla nich zagadnień. Przykładowo, w rozdziale IV, dotyczącym zasady ustawowej wyłączności, konieczne będzie odniesienie do aktów prawnych spełniających wymóg ustawowej wyłączności oraz odrębne przedstawienie zakresu dopuszczalnych wyjątków w zależności od tego, czy dotyczą one uzupełnienia opisu czynu zabronionego pod groźbą kary i kary w rozporządzeniu oraz w aktach prawa miejscowego. Z kolei w rozdziale VI, dotyczącym „Zakazu analogii i wykładni rozszerzającej”, konieczne będzie odrębne odniesienie do sposobu rozumienia tych pojęć w teorii prawa, nauce prawa karnego oraz nauce prawa administracyjnego. Odrębny podrozdział poświęcony zostanie również „Znaczeniu językowych granic wykładni” (podrozdział 1.3) z uwagi na jego wagę dla badanej w tym rozdziale problematyki.

Przedostatni podrozdział każdego z rozdziałów IV–VII poświęcony będzie rozstrzygnięciu ostatniego ze sformułowanych wcześniej problemów badawczych, a mianowicie poszukiwaniu ustawowej podstawy dla zasad składających się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Rezultat tych badań, w zależności od ich wyniku, pozwoli na sformułowanie wniosków co do potrzeby zmiany przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

W celu uniknięcia nieporozumień związanych z odniesieniem do „odpowiedzialności karnej” za przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe oraz do „odpowiedzialności karnej” obejmującej nie tylko wcześniej wymienione reżimy odpowiedzialności, lecz także odpowiedzialność administracyjną o charakterze penalnym, to na określenie odpowiedzialności, która swoim zakresem obejmuje wszystkie wymienione reżimy odpowiedzialności (a nawet ich nie wyczerpuje, bo jest to kategoria otwarta), używać będę przede wszystkim określenia „odpowiedzialność penalna”. Dodatkowo posługiwać będę się terminami „odpowiedzialność represyjna” oraz „odpowiedzialność karna rozumiana autonomicznie”. Termin „odpowiedzialność represyjna” będzie częściej używany w rozważaniach dotyczących orzecznictwa TK, który posługuje się tym pojęciem. Z kolei ETPC i TSUE korzystają z pojęcia „odpowiedzialność karna”, ale jest ono rozumiane w tych orzeczeniach w sposób autonomiczny. Dlatego w tych fragmentach pracy, w których będą omawiane orzeczenia trybunałów europejskich i zaistnieje ryzyko pomyłki, ten termin uzupełniony zostanie o określenie wskazujące, że chodzi o odpowiedzialność karną rozumianą autonomicznie albo zostanie zastąpiony terminem „odpowiedzialność penalna”.

Rezygnacja z wykorzystania jako podstawowego w tym przedmiocie terminu „odpowiedzialność represyjna” nie wynika z uznania go za termin nieprawidłowy, ale z obserwacji jego negatywnego odbioru przez niektórych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W związku z tym, że najważniejsze są problemy wymagające rozwiązania, to dla ułatwienia komunikacji w pracy wykorzystywać będę przede wszystkim termin „odpowiedzialność penalna”. Traktowanie jako dominującego tego ostatniego terminu, a nie terminu „odpowiedzialność karna rozumiana autonomicznie”¹⁵, wynika z jego większej funkcjonalności. Nie tylko jest to termin krótszy, lecz także jego używanie eliminuje ryzyko pomyłki z odpowiedzialnością karną obejmującą odpowiedzialność za przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe.

¹⁵ W literaturze sformułowano również równoznaczny termin „odpowiedzialność karna *sensu largissimo*” – zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym*, cz. 1, *Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997/12, s. 490.

W odniesieniu do tak rozumianej odpowiedzialności karnej używane są terminy „odpowiedzialność karna” albo „odpowiedzialność karna *sensu largo*”¹⁶. W niniejszej pracy ten pierwszy termin będzie wykorzystywany tylko w tych jej fragmentach, w których z kontekstu prowadzonych rozważań będzie wynikało, że chodzi o odpowiedzialność za przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe i nie będzie zachodziło ryzyko pomyłki z pojęciem odpowiedzialności karnej rozumianej autonomicznie. Aby tego uniknąć, częściej używać będę na jej oznaczenie terminów „klasyczne prawo karne”, „rdzeń prawa karnego”, nawiązując tym ostatnim pojęciem do orzecznictwa ETPC. Na określenie odpowiedzialności za delikty administracyjne, która ma charakter penalny, używać będę określenia „odpowiedzialność administracyjna o charakterze penalnym” albo odpowiedzialność „administracyjno-karna”¹⁷.

Dla zbiorczego określenia przestępstw, przestępstw skarbowych, wykroczeń i wykroczeń skarbowych oraz deliktów administracyjnych używać będę terminu „delikt penalny”¹⁸. Natomiast w odniesieniu do wymogów dotyczących opisu czynu zagrożonego karą administracyjną wykorzystany będzie termin „czyn zabroniony”. W sprawach dotyczących badanej odpowiedzialności sądy administracyjne podkreślają bowiem potrzebę wykorzystania tego pojęcia i słusznie zwracają uwagę, że nie jest ono zarezerwowane tylko dla prawa karnego¹⁹. Dla określenia zdarzenia stanowiącego podstawę przypisania odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym używać będę terminów „czyn”, „zachowanie”, „naruszenie prawa”. Jeśli chodzi o pojęcia sankcji administracyjnej i kary administracyjnej, to przyjmuję, że pierwsze pojęcie ma szerszy

¹⁶ Więcej na ten temat zob. A. Marek, *Pojęcie prawa karnego, jego funkcje i podział* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 34; J. Majewski, *O wybranych pojęciach odpowiedzialności karnej* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 2, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 311–333.

¹⁷ Więcej na temat tego ostatniego pojęcia zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

¹⁸ Więcej na temat tego pojęcia zob. A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 32–33.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 29.10.2020 r., II OSK 1338/18, LEX nr 3116687.

charakter i dotyczy nie tylko sankcji o charakterze penalnym²⁰. Każda kara jest sankcją, ale nie każda sankcja jest karą²¹. Użycie terminu „kara administracyjna” oznaczać będzie odniesienie do takich sankcji administracyjnych, które mają charakter penalny. Pojęcie administracyjnych kar pieniężnych używane będzie w znaczeniu, w jakim zostało ono zdefiniowane w art. 189a k.p.a.

* * *

Dziękuję Pani prof. dr hab. Małgorzacie Król-Bogomilskiej za podjęcie się recenzji wydawniczej niniejszej monografii oraz za przekazane w niej cenne uwagi.

²⁰ Więcej na temat sankcji administracyjnych materialnoprawnych zob. H. Nowicki, *Sankcje administracyjne...*, s. 640–642.

²¹ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 236–239.

Rozdział I

KONSTYTUCYJNA ZASADA *NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE* – GENEZA, ZNACZENIE, CHARAKTER

1. Geneza zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*

Zamierzeniem niniejszego podrozdziału pracy jest przedstawienie najważniejszych etapów rozwoju zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*¹. Mają one znaczenie dla poznania wartości, których realizacji ta zasada służy do dzisiaj.

Bez wątpienia kluczowym momentem historycznym dla ukształtowania tej zasady była epoka Oświecenia, ale autorzy poszukujący jej źródeł sięgają także do Starożytności i wymieniają zapis znajdujący się w Digestach Justyniańskich, zgodnie z którym „kara tylko wtedy może być wymierzona, gdy została przewidziana za popełnienie danego czynu w ustawie bądź wynika z innego źródła prawa”². Oprócz Digestów,

¹ Ograniczenie rozważań historycznych znajduje uzasadnienie w szerokim odniesieniu do genezy tej zasady przez J. Długosz, *Ustawowa wyłączność...*, s. 101–141; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum crimen sine lege jako wymóg przewidywalności konsekwencji prawnych*, Kraków 2019, s. 43–156.

² *Corpus Iuris Civilis*, t. 1, *Institutiones*, oprac. P. Krueger, *Digesta*, oprac. T. Mommsen, Berlin 1889, s. 862 („*poena non irrogatur, nisi quaequaque lege vel quo alio iure specialiter*

wskazywany bywa Kodeks Hammurabiego (ok. 1700 r. p.n.e.) czy Ustawa XII tablic (V w. p.n.e.)³. Wprawdzie nie została w nich sformułowana omawiana zasada, ale stanowiły one wyraz potrzeby zebrania, uporządkowania i utrwalenia prawa w postaci kodyfikacji prawa karnego. Prawo wiązało organy sprawujące wymiar sprawiedliwości, a ograniczenie ich samowoli miało znaczenie dla wzmocnienia władzy suwerena. Jednocześnie wpływały one pozytywnie na bezpieczeństwo prawne poddanych. Traktowanie tych aktów jako ważnych dla genezy zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* wynika zatem z ich znaczenia dla przewidywalności konsekwencji prawnokarnych.

Kolejnym aktem prawnym powoływanym jako mający znaczenie dla ukształtowania zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* jest Wielka Karta Swobód (Magna Charta Libertatum) wydana w 1215 r. w Anglii przez króla Jana bez Ziemi. Określana ona bywa kamieniem węgielnym dla rozwoju praw człowieka i prekursorem demokracji brytyjskiej, jej porządku konstytucyjnego⁴. Powoływanie jej jako aktu mającego znaczenie dla genezy omawianej zasady uzasadniane jest jej art. 39, zgodnie z którym – upraszczając jego brzmienie – żaden wolny człowiek nie mógł zostać pozbawiony wolności ani majątku bez wyroku sądowego wydanego przez równych jego pochodzeniu. Taki zapis chronił wolność osobistą oraz prawa majątkowe przed samowolą monarchy. Podzielić należy jednak stanowisko, że to postanowienie ma znaczenie dla rozwoju gwarancji procesowych, a nie materialnoprawnych. Poza jego zakresem pozostawała gwarancja sprowadzająca się do ograniczenia możliwości skazania za czyny, które były zagrożone karą w czasie ich popełnienia⁵.

huic delicto imposita est”); J. Hall, *Nulla poena sine lege*, „Yale Law Journal” 1937, t. 47, s. 165–166.

³ V. Krey, *Keine Strafe ohne Gesetz. Einführung in die Dogmengeschichte des Satzes „nullum crimen, nulla poena sine lege”*, Berlin–New York 1983, s. 3–6, 80–81; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 45–46; A. Długosz, *Ustawowa wyłączność...*, s. 112, 126.

⁴ Z drugiej strony przypisywanie jej tak doniosłego znaczenia spotyka się również z krytyką – zob. M. Radin, *The Myth of Magna Carta*, „Harvard Law Review” 1947/7, s. 1060–1091; R.H. Helmholz, *The Myth of Magna Carta Revisited*, „North Carolina Law Review” 2016, t. 94, s. 1475–1493.

⁵ W. Wolter, *Nullum crimen, nulla poena sine lege* [w:] *Encyklopedia podręczna prawa karnego*, t. 3, red. W. Makowski, Warszawa 1936, s. 1143; T. Bojarski, *Typizacja przestępstw i zasada nullum crimen sine lege (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae

Wśród aktów prawnych służących ujednoliceniu stanu prawnego i dzięki temu wzmacniających bezpieczeństwo prawne jednostki wymieniana jest również *Constitutio Criminalis Carolina* z 1532 r., czyli niemiecki kodeks karny cesarza Karola V⁶. Jego celem było przełamanie partykularyzmu prawnego poszczególnych krajów niemieckich. Zawierał on jednak tzw. klauzulę salwatoryjną, zgodnie z którą stanowił jedynie subsydiarne źródło prawa karnego w stosunku do prawa obowiązującego na określonym terytorium⁷. O tym, że nie zapewniał on w dostatecznym stopniu gwarancji bezpieczeństwa prawnokarnego jednostki, świadczy przede wszystkim dopuszczenie w jego art. 105 możliwości ścigania czynów nagannych na zasadzie analogii⁸.

Jak zostało zasygnalizowane na wstępie, kluczowe znaczenie w procesie kształtowania zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* odegrała epoka Oświecenia i zapoczątkowany wówczas ruch kodyfikacyjny⁹. Do tego czasu jedynie przywołany wcześniej zapis znajdujący się w Digestach Justyniańskich można traktować jako zapowiedź tej zasady. Inne przedstawione akty prawne służyły wzmocnieniu bezpieczeństwa prawnego jednostki, przewidywalności konsekwencji prawnokarnych,

Curie-Skłódowska” 1977, t. 24, s. 147–148; R. Dębski, *Zasada nullum crimen sine lege i postulat wyłączności ustawy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992/50, s. 101–102.

⁶ V. Krey, *Keine Strafe...*, s. 11.

⁷ S. Salmonowicz, *Wizerunek kodeksu: Constitutio Criminalis Carolina*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2003/1, s. 55.

⁸ S. Salmonowicz, *Wizerunek kodeksu...*, s. 57.

⁹ To stanowisko przeważa w literaturze polskiej (zob. m.in. W. Wolter, *Nullum crimen...*, s. 1144; T. Bojarski, *Typizacja przestępstw...*, s. 148; R. Dębski, *Zasada nullum...*, s. 102; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2021, s. 14, 21; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Ossolineum 1991, s. 505; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 50–51; A. Barczak-Oplustil, *Obowiązywanie zasady nullum crimen sine lege. Wybrane problemy*, *CzPKiNP* 2013/3, s. 5; J. Długosz, *Ustawowa wyłączność...*, s. 103; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 56) i zagranicznej (zob. m.in. J. Hall, *Nulla poena...*, s. 168–169; V. Krey, *Keine Strafe...*, s. 12–13; G. Hallevy, *A Modern Treatise on the Principle of Legality in Criminal Law*, Heidelberg 2010, s. 8–9; Ch. Peristeridou, *The Principle of Legality in European Criminal Law*, Cambridge–Antwerp–Portland 2015, s. 34; M. Timmerman, *Legality in Europe. On the principle nullum crimen, nulla poena sine lege in EU law and under the ECHR*, Cambridge–Antwerp–Portland 2018, s. 16).

ale nie formułowały tej zasady. Przełom nastąpił w połowie XVIII w., gdy rozpoczął się okres humanitarnej reformy prawa karnego¹⁰. Na wprowadzenie tej zasady do pierwszych kodyfikacji karnych wpływ miały idee formułowane m.in. przez K. Monteskiusza, J.J. Rousseau, a w rozważaniach dedykowanych prawu karnemu przez C. Beccarię¹¹.

Warto zatrzymać się przy tych koncepcjach, bo będą one miały znaczenie dla jednego z kolejnych podrozdziałów niniejszego rozdziału poświęconego wartościom, których realizacji służy zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Za punkt wyjścia dla idei prezentowanych przez przedstawicieli Oświecenia przyjąć należy wolność człowieka¹². Filozofowie epoki Oświecenia akcentowali jego indywidualizm. Zdaniem Rousseau w stanie natury życie człowieka jest indywidualne, a ludzie są równi¹³. Pomimo akcentowania autonomii człowieka, przyjmowano jednocześnie, że wolność absolutna nie jest możliwa¹⁴. Człowiek traktowany był jako jednostka społeczna, która zdaje sobie sprawę z tego, że ograniczenia jej wolności są konieczne, aby inni ludzie mogli także korzystać ze swojej wolności. Uzasadnione były jednak tylko te ograniczenia wolności, które były konieczne dla funkcjonowania społeczeństwa oraz państwa¹⁵. To ostatnie traktowane było jako wynik umowy społecznej zawartej pomiędzy wolnymi ludźmi¹⁶.

¹⁰ S. Salmonowicz, *Wizerunek kodeksu...*, s. 54.

¹¹ Pomimo punktów wspólnych w poglądach filozofów okresu Oświecenia istniały między nimi także różnice, dlatego przedstawione zostaną tylko te idee, co do których powołani myśliciele byli zgodni i które miały znaczenie dla ukształtowania zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

¹² Montesquieu, *O duchu praw*, t. 1, Warszawa 1957, tłum. T. Boy-Żeleński, s. 230–231; J.J. Rousseau, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Kraków 1956, tłum. H. Elzenberg, s. 229–230; C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959, tłum. E.S. Rappaport, s. 54–55.

¹³ J.J. Rousseau, *Trzy rozprawy...*, s. 229–230.

¹⁴ Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 231; C. Beccaria, *O przestępstwach...*, s. 54–55.

¹⁵ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna. List o widowiskach*, Warszawa 2010, tłum. A. Peretiatkowicz, W. Bienkowska, s. 21–26; C. Beccaria, *O przestępstwach...*, s. 54–58. Dodać należy, że C. Beccaria ze względu na tematykę swojego dzieła koncentrował się na organizacji społecznej służącej zwalczaniu „despotycznych skłonności poszczególnych ludzi dążących do pogrążenia praw społeczności w pierwotnym chaosie”, a nie na organizacji, która służyłaby realizacji także innych potrzeb społecznych.

¹⁶ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna...*, s. 21–26.

Charakterystyczna dla tej epoki była wiara w człowieka, w tym w jego zdolność do lepszej organizacji życia społecznego¹⁷. Instrumentem tej zmiany miało być m.in. prawo karne, które jednak musiało być ograniczone do minimum¹⁸. Jednocześnie Monteskiusz i Beccaria akcentowali znaczenie bezpieczeństwa prawnokarnego¹⁹. Sprzyjać temu miało ujednolichenie i uporządkowanie prawa. Dążenie do systematyzacji prawa stanowionego miało nie tylko odpowiadać na potrzeby praktyki i stanowić rozwiązanie problemów technicznych, lecz także towarzyszyły mu założenia ideologiczne. Stanowiły one wyraz przekonania o szczególnej roli, jaką odgrywa prawo w życiu społecznym. Aby prawo mogło tę rolę odegrać, „ustawy karne” musiały być adresowane nie tylko do organów wymiaru sprawiedliwości, lecz także do obywateli. Prawo uporządkowane, dostępne i zrozumiałe umożliwiać miało obywatelom świadome dokonanie wyboru zachowania. Dlatego krytycznie odnoszono się do prawa niejasnego, którego zrozumienie wymagało pomocy prawników²⁰. Koniecznym elementem realizacji takiej wizji funkcjonowania prawa karnego było ograniczenie arbitralności sędziów. Sprzyjać temu miał prymat ustawy jako aktu prawa pisanego, przyjętego w wyniku decyzji podjętej przez reprezentantów społeczeństwa²¹. Formułowany był również postulat ścisłej wykładni prawa karnego przez sędziów²².

¹⁷ Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 233–248.

¹⁸ Cytując C. Beccarię: „Każdą karę nie wynikającą z bezwzględnej konieczności jest, jak mówi wielki Montesquieu, tyrańska. Tę zasadę wyrazić można w sposób jeszcze ogólniejszy: każdy przejaw władzy człowieka nad człowiekiem nie wynikający z bezwzględnej konieczności jest aktem tyranii” (*O przestępstwach...*, s. 56).

¹⁹ Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 276; C. Beccaria, *O przestępstwach...*, s. 66–67.

²⁰ C. Beccaria, *O przestępstwach...*, s. 66–67.

²¹ Montesquieu, *O duchu praw...*, s. 237–239; C. Beccaria, *O przestępstwach...*, s. 59–61.

²² Monteskiusz twierdził, że wyroki powinny być „jedynie ścisłym brzmieniem prawa” (*O duchu praw...*, s. 236). Natomiast C. Beccaria krytycznie odnosił się nawet do samej możliwości dokonywania „wykładni” przez sędziów, co oczywiście wynikało z określonego jej rozumienia. W związku z tym, że uzasadniał swoje stanowisko argumentem, iż sędziowie nie są prawodawcami, odczytać można jego rozważania jako dotyczące negatywnej oceny wykładni prawotwórczej. Twierdził również, że: „Nie ma nic bardziej niebezpiecznego niż ogólnie przyjęty aksjomat, że należy kierować się duchem prawa. Równa się to zniesieniu grobli wstrzymującej burzliwy potok dowolnych poglądów” (*O przestępstwach...*, s. 62–63).

Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* najpierw została wprowadzona jako zasada konstytucyjna w konstytucjach niektórych stanów Ameryki Północnej. Dodać jednak należy, że nie były w nich uwzględniane wszystkie aspekty tej zasady. Znalazła się ona również w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r.²³ Konstytucyjny charakter miała także zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* sformułowana we francuskiej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.²⁴ Dopiero w drugiej kolejności te postulaty znalazły odzwierciedlenie w prawie karnym. Jako pierwszą kodyfikację prawa karnego, w której sformułowano tę zasadę, wskazuje się austriacki kodeks karny z 1787 r., zwany – od ówczesnego cesarza Austrii Józefa II – Józefiną²⁵. Następnie została ona przewidziana w pruskim kodeksie karnym z 1794 r.²⁶, zwanym Landrechtem pruskim²⁷.

Warto przy tym dodać, że Oświecenie to nie tylko okres humanitaryzacji prawa karnego i jego kodyfikacji, lecz także okres monarchii absolutnych. Monarchowie europejscy korzystali z postępowych idei, aby wzmocnić swoją władzę. Postulat prawa pisanego, jego precyzji, ścisłej wykładni zapewniał realizację ich woli, uniezależniał od arbitralności sędziów. Te reformy służyły obywatelom, ale przede wszystkim służyły wzmocnieniu władzy monarchów absolutnych²⁸.

²³ Zob. <https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/03/USA-pol.pdf> (dostęp 23.11.2025 r.). Ograniczona była ona do zakazu karania za czyn, który nie był zagrożony karą w chwili jego popełnienia. W. Wolter, *Nullum crimen...*, s. 1144; S. Pomorski, *Amerykańskie common law a zasada nullum crimen sine lege*, Warszawa 1969, s. 25–26; A. Grześkowiak, *Nullum crimen...*, s. 505; R. Dębski, *Zasada nullum...*, s. 102; A. Długosz, *Ustawowa wyłączność...*, s. 106.

²⁴ Zob. <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 2.12.2025 r.); zob. też J. Hall, *Nulla poena...*, s. 169; A. Grześkowiak, *Nullum crimen...*, s. 505; R. Dębski, *Uwagi o konstytucyjnym ujęciu zasady nullum crimen sine lege*, PiP 1992/5, s. 91.

²⁵ Zob. <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb10394362?page=4,5> (dostęp: 2.12.2025 r.).

²⁶ Zob. <https://www.digitale-sammlungen.de/de/view/bsb11703677?q=%28landrecht+1794%29&page=,1> (dostęp: 2.12.2025 r.).

²⁷ J. Hall, *Nulla poena...*, s. 168; W. Wolter, *Nullum crimen...*, s. 1144; S. Pomorski, *Amerykańskie...*, s. 25; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 61.

²⁸ S. Pomorski, *Amerykańskie...*, s. 25; A. Długosz, *Ustawowa wyłączność...*, s. 113. Przykładem może być brak związania omawianą zasadą monarchy absolutnego w Pru-

Sformułowania łacińskiej paremii określającej omawianą zasadę dokonał niemiecki prawnik A. Feuerbach²⁹, który był głównym twórcą kodeksu karnego Królestwa Bawarii z 1813 r. Dostosował on koncepcje sformułowane przez filozofów Oświecenia, zwłaszcza przez C. Beccarię, do potrzeb prawa karnego. Podkreślić bowiem należy, że wielu przedstawicieli ówczesnej nauki prawa karnego nie przyjęło tych idei z entuzjazmem. Poza tym propagandowy, literacki styl publikacji filozofów epoki Oświecenia nie budził wśród nich poważania. Dlatego tak ważną rolę odegrał Feuerbach, który postulatory sformułowane m.in. przez Beccarię przeniósł na grunt nauki prawa karnego. Znalazły one odzwierciedlenie w klasycznej szkole prawa karnego³⁰.

Ważnym momentem dla historii tej zasady był jej kryzys po I wojnie światowej w państwach totalitarnych. Jego przejawem było dopuszczenie w kodeksach karnych tych państw analogii. W art. 16 kodeksu karnego Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1926 r. przewidziano możliwość zastosowania przepisów najbardziej zbliżonych do zachowania społecznie niebezpiecznego, które nie zostało bezpośrednio przewidziane w tym kodeksie. W Niemczech stosowanie analogii zostało dopuszczone w § 2 kodeksu karnego Rzeszy Niemieckiej z 1871 r., znowelizowanego w 1935 r. Punktem odniesienia dla ukarania czynu, który nie został przewidziany w tym kodeksie jako przestępstwo, było m.in. „zdrowe poczucie narodowe”³¹.

Z kolei po II wojnie światowej wyzwaniem było rozliczenie sprawców czynów popełnionych w czasie tej wojny i zgodność z zasadą *nullum crimen, nulla poena sine lege* tzw. zasad norymberskich wypracowanych

sach, pomimo jej sformułowania w kodeksie karnym – zob. A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 65–66.

²⁹ W. Wolter, *Nullum crimen...*, s. 1143; J. Hall, *Nulla poena...*, s. 169–170. R. Dębski zwrócił uwagę, że A. Feuerbach posługiwał się jedynie paremią *nulla poena sine lege* – zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 16–18.

³⁰ Zob. S. Salmonowicz, *Feuerbach – narodziny nowoczesnej doktryny prawa karnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964/1, s. 333–335.

³¹ W. Wolter, *Nullum crimen...*, s. 1144.

przez Trybunał Norymberski i Trybunał Tokijski³². Te same wyzwania dotyczyły prawa krajowego w odniesieniu do tych osób, które za czyny popełnione w czasie II wojny światowej miały ponieść odpowiedzialność w kraju. W odpowiedzi na te problemy do aktów prawnych o charakterze konstytucyjnym wprowadzano tzw. klauzulę norymberską. Jej rola zależy od stanowiska co do zakresu jej zastosowania – historycznego albo uniwersalnego. W pierwszym przypadku usprawiedliwiała ona faktyczne odstępstwo od zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* w związku z wprowadzeniem możliwości ukarania po II wojnie światowej sprawców czynów, które nie były przewidziane jako czyny zabronione pod groźbą kary w czasie ich popełnienia w prawie krajowym. Z kolei opowiedzenie się za uniwersalnym charakterem tej klauzuli potwierdza także możliwość ukarania w przyszłości za inne czyny, które pomimo braku ich penalizacji w ustawodawstwie krajowym obowiązującym w czasie ich popełnienia powinny być traktowane jako czyny zagrożone karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane w czasie ich popełnienia³³. Taka formuła użyta została w art. 7 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁴.

³² Zob. rezolucja nr 95/I Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 11.12.1946 r. zawierająca tzw. zasady norymberskie, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_95-I/ga_95-I_ph_e.pdf (dostęp 23.11.2025 r.). Więcej na temat tych zasad zob. A. Cassese, *Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal*, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_95-I/ga_95-I_e.pdf (dostęp: 23.10.2025 r.).

³³ Więcej na temat historycznego albo uniwersalnego zakresu zastosowania klauzuli norymberskiej sformułowanej w art. 7 ust. 2 EKPC zob. A. Błachnio-Parzych, *Zakres zastosowania klauzuli norymberskiej z art. 7 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* [w:] *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarnecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Warszawa 2024, s. 522–529.

³⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Jej odpowiedniki znaleźć można w art. 15 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W klauzuli norymberskiej zawartej w tym przepisie użyto sformułowania dotyczącego zasad ogólnych uznanych przez społeczność międzynarodową, a w art. 49 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389) dotyczącego zasad uznanych przez wspólnotę narodów. Klauzula norymberska znalazła się również w Konstytucji. Zgodnie z jej art. 42 ust. 1 *in fine*: „Zasada ta nie stoi na przeszkodzie

2. Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* w prawie polskim i wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego

Przechodząc do genezy zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* w polskim prawie, to przedmiotem mojego zainteresowania będzie okres od odzyskania przez Polskę niepodległości. Zanim ta zasada znalazła się w polskich kodyfikacjach karnych, stała się zasadą konstytucyjną. W Konstytucji marcowej z 1921 r.³⁵ sformułowana została w jej art. 98, znajdującym się w rozdziale V „Powszechnie prawa i obowiązki obywatelskie”. Zgodnie z jego fragmentem odnoszącym się do tej zasady: „Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy”. Z kolei w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.³⁶ zasada ta znalazła się w rozdziale IX „Wymiar sprawiedliwości”, w jej art. 68 ust. 4. Zgodnie z fragmentem tego przepisu odnoszącym się do omawianej zasady: „Nikt nie może być [...] karany za czyn, niezabroniony przez prawo przed jego popełnieniem”. Tym samym przepis ten ograniczał tę zasadę do zakazu retroaktywności³⁷.

Jej wysłowienia zabrakło natomiast w Konstytucji lipcowej z 1952 r.³⁸, chociaż podczas prac nad tą Konstytucją wysuwane były postulaty dotyczące konstytucjonalizacji tej zasady³⁹. Jego konsekwencją byłoby przyjęcie określonego kręgu jej adresatów. Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* o charakterze kodeksowym dotyczyła wyłącznie podmiotów stosujących prawo. Z kolei zasada konstytucyjna adresowana byłaby

ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

³⁵ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

³⁶ Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227 ze zm.).

³⁷ R. Dębski, *Zasada nullum...*, s. 99.

³⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

³⁹ Więcej na ten temat zob. A. Grześkowiak, *Nullum crimen...*, s. 526. Warto dodać, że do 1989 r. Konstytucja lipcowa w rzeczywistości nie pełniła funkcji ustawy zasadniczej, która stanowi gwarancję ochrony praw i wolności jednostki. Tak m.in. A. Zoll, *Zasady prawa karnego w projekcie Konstytucji*, PiP 1997/3, s. 73.

także do ustawodawcy, na którym ciążyłby obowiązek ustanawiania przepisów prawa karnego spełniających wynikające z niej wymogi. Konstytucjonalizacja tej zasady uniemożliwiałaby ustawodawcy zwykłemu zmianę tej zasady wyrażonej w ustawie bez zmiany Konstytucji⁴⁰.

Niektórzy autorzy, pomimo braku bezpośredniego wysłowienia omawianej zasady w konkretnym przepisie Konstytucji lipcowej, opowiadali się za jej konstytucyjnym charakterem⁴¹. Podstawą takiego stanowiska był art. 76 pierwotnej wersji Konstytucji lipcowej, zgodnie z którym obywatel był obowiązany przestrzegać Konstytucji i ustaw. S. Rozmaryn wywodził z tego przepisu, że intencją prawodawcy było traktowanie ustawy jako zasadniczego instrumentu regulowania sytuacji obywateli. Zestawienie art. 76 Konstytucji lipcowej i innych jej przepisów pozwoliło mu na wniosek, że normowanie sytuacji obywateli zastrzeżone jest dla ustaw⁴². Na tej podstawie autor ten stwierdził również, że: „Wyłącznością ustawy objęty jest całokształt prawa karnego i karno-administracyjnego, wobec czego bez żadnej wątpliwości uznać należy konstytucją moc zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, chociaż nie zostało to wyrażone w Konstytucji osobnym przepisem”⁴³. Z kolei F. Siemieński wywodził z art. 87 ust. 1 Konstytucji lipcowej po zmianach⁴⁴ (art. 74 pierwotnej wersji Konstytucji lipcowej), zgodnie z którym pozbawienie obywatela wolności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawą, wymóg oparcia każdego ograniczenia wolności człowieka w ustawie. Twierdził, że wykładnia systemowa art. 87 i 90 Konstytucji lipcowej po zmianach pozwalała na wniosek, że przyjęte w niej zostały zasady składające się na zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Pomimo braku jej wyrażenia wprost, obowiązywać miała ona jako zasada konstytucyjna, a w ramach zasad konstytucyjnych F. Siemieński określił ją mianem zasady o szczególnej randze⁴⁵. Te próby zrekonstruowania na

⁴⁰ R. Dębski, *Zasada nullum...*, s. 99–100.

⁴¹ L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelnych organów administracyjnych*, PiP 1969/3, s. 516–517.

⁴² S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 167.

⁴³ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, s. 170.

⁴⁴ Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

⁴⁵ F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 93.

podstawie innych przepisów Konstytucji lipcowej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* spotykały się jednak z krytyką, zgodnie z którą taka wykładnia nie znajdowała podstaw w tekście Konstytucji lipcowej. Brak tej zasady na poziomie konstytucyjnym określany był jako „poważna luka” w regulacji praw i wolności człowieka, a jednocześnie jako brak w ustawodawstwie wewnętrznym „najwyższych gwarancji prawnych nienaruszalności bezpieczeństwa prawnego jednostki”⁴⁶.

Niektórzy autorzy przyjmowali, że do zmiany w tym przedmiocie doszło w 1977 r., kiedy to Polska ratyfikowała MPPOiP, w którego art. 15 ust. 1 została wyrażona omawiana zasada⁴⁷. To stanowisko również nie było akceptowane przez wszystkich w związku ze spornym charakterem umów międzynarodowych jako źródła prawa na gruncie poprzedniej Konstytucji⁴⁸. Brak wyartykułowania w Konstytucji zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* miał znaczenie dla zbadania legalności ścigania oraz karania za czyny zabronione określone w dekreście z 12.12.1981 r. o stanie wojennym⁴⁹ popełnione przed jego ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw⁵⁰ oraz dla odpowiedzialności sędziów i prokuratorów stosujących

⁴⁶ A. Grześkowiak, *Nullum crimen...*, s. 527.

⁴⁷ Tak M. Filar, *Obowiązywanie ustawy karnej* [w:] *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. A. Marek, Warszawa 1986, s. 28. Więcej na temat art. 15 MPPOiP zob. W. Sobczak [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 339–357.

⁴⁸ A. Grześkowiak, *Nullum crimen...*, s. 527. Za bezpośrednim stosowaniem umów międzynarodowych w sprawach karnych opowiadał się jednak L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 134–136.

⁴⁹ Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

⁵⁰ Zob. wyrok z 27.09.1990 r., V KRN 109/90, OSNKW 1991/4–6, poz. 29, w którym Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że art. 61 dekretu o stanie wojennym, który stanowił, że „dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia”, nie mógł stanowić podstawy do „zawieszenia” wyrażonej w art. 1 Kodeksu karnego z 1969 r. zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori*. Pomimo tego, że art. 121 Kodeksu karnego z 1969 r. wyłączał stosowanie przepisów części ogólnej tego kodeksu, gdy przepisy innych ustaw zawierających znamiona przestępstw zawierały przepisy odmienne, to Sąd Najwyższy uznał, że takiego charakteru nie ma przedstawiona wcześniej jego klauzula promulgacyjna. Pozytywnie co do kierunku rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, ale krytycznie co do jego uzasadnienia, w zakresie braku odniesienia do konstytucyjnych podstaw zakazu retroaktywności w czasie uchwalenia dekretu, wypowiedział się L. Gardocki i L. Garlicki, *Dekret o stanie wojennym a zakaz retroaktywności. Glosa do wyroku SN z 28 IX 1990, V KRN 109/90, PiP 1991/3*, s. 115; zob. również A. Wąsek, *Obowiązywanie zasady lex*

dekret o stanie wojennym wobec sprawców czynów popełnionych przed jego rzeczywistym ogłoszeniem⁵¹.

Nie powinno budzić wątpliwości, że tej zasadzie nadano w porządku krajowym rangę zasady konstytucyjnej w 1989 r., gdy do przepisów konstytucyjnych wprowadzono zasadę demokratycznego państwa prawnego⁵². Przepis art. 1 Konstytucji lipcowej po nowelizacji stanowił, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Tym samym Polska zapoczątkowała proces wprowadzania tego pojęcia do przepisów konstytucyjnych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które w tym czasie również przechodziły przemiany ustrojowe. To pojęcie odegrało ogromną rolę w procesie tych przemian, gdyż umożliwiło zrekonstruowanie na podstawie art. 1 znowelizowanej Konstytucji lipcowej z 1952 r. zasad, które nie były wyrażone *explicite* w jej tekście, a stanowiły konsekwencję przyjęcia, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym⁵³. Zasada demokratycznego państwa prawnego zostanie szerzej omówiona w podrozdziale 2 rozdziału V pracy.

retro non agit; wyłączenie przestępności czynu popełnionego przed promulgacją aktu prawnego. Glosa do wyroku SN z dnia 20 września 1991 r., II KRN 154/91, PiP 1993/10, s. 114–115; W. Wróbel, Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym, Kraków 2003, s. 381–382.

⁵¹ Odpowiadając na pytanie prawne przekazane w sprawie dotyczącej wniosku o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego m.in. za przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 § 1 k.k.) w związku z orzekaniem na podstawie tego dekretu, w uchwale z 20.12.2007 r., I KZP 37/07, OSNKW 2007/12, poz. 86, Sąd Najwyższy stwierdził, że brak omawianej zasady w przepisach rangi konstytucyjnej oraz brak regulacji dotyczących miejsca umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym prowadzi do wniosku, że sądy nie były zwolnione z obowiązku stosowania retroaktywnych przepisów karnych.

⁵² Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

⁵³ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 234, 260. Nadmienić jednak należy, że formułowanie zasad szczegółowych na podstawie zasady demokratycznego państwa prawnego, które odbywa się na podstawie wnioskowania „z normy o normie”, spotkało się także z uwagami krytycznymi w literaturze – zob. L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994/4, s. 12; J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, PiP

Najczęściej wymienianym orzeczeniem TK, w którym dokonał on rekonstrukcji zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* na podstawie art. 1 znowelizowanej Konstytucji lipcowej, jest postanowienie z 25.09.1991 r., S 6/91⁵⁴. Trybunał stwierdził w nim, że z art. 1 Konstytucji lipcowej wynikają wymagania dotyczące przepisów prawa karnego. W demokratycznym państwie prawnym musi być ono oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach. Jako podstawowe zasady wymienił określoność czynów zabronionych pod groźbą kary, na określenie której powołał się na paremię *nullum crimen, nulla poena sine lege*, oraz zakaz wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną. To stanowisko TK potwierdził w swoim późniejszym orzecznictwie⁵⁵.

To rozwiązanie uznawane było jednak za niewystarczające i w literaturze formułowane były postulaty wysłownienia zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* w konkretnym przepisie nowej Konstytucji. Pomimo tego, że wywodzona była ona z zasady demokratycznego państwa prawnego, bezpośrednie sformułowanie jej w przepisie Konstytucji rozwiązywało wątpliwości co do jej zakresu przyjętego w prawie polskim⁵⁶. Znalazła się ona w większości przygotowanych projektów Konstytucji⁵⁷.

Ostatecznie została ona sformułowana w art. 42 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.⁵⁸, umieszczonym w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie z tym przepisem: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Ustawodawca zdecydował się na dodanie tzw. klauzuli norymberskiej, zgodnie z którą: „Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn,

1992/7, s. 6; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 205–209.

⁵⁴ OTK 1991/1, poz. 34.

⁵⁵ Zob. m.in. orzeczenia TK z 13.06.1994 r., S 1/94, OTK 1994/1, poz. 28, i z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995/1, poz. 12.

⁵⁶ R. Dębski, *Zasada nullum...*, s. 122.

⁵⁷ Zob. propozycje sformułowania tej zasady zawarte w projektach Konstytucji – R. Dębski, *Uwagi o konstytucyjnym...*, s. 95–97.

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Przechodząc do polskich kodyfikacji karnych, to zanim omawiana zasada znalazła się w art. 1 Kodeksu karnego z 1932 r.⁵⁹, zgodnie z którym: „Odpowiedzialności karnej ulega ten, kto dopuszcza się czynu, zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”, w toku prac nad tym kodeksem wysuwane były postulaty rezygnacji z jej umieszczenia w tym akcie prawnym. Niektórzy członkowie Komisji Kodyfikacyjnej podnosili, że właściwym miejscem dla tej zasady jest Konstytucja. Taki charakter tej zasady uniemożliwiał ustawodawcy odstępstwo od niej⁶⁰. Z kolei w Kodeksie karnym z 1969 r.⁶¹ zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* umieszczona została w art. 1, zgodnie z którym: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuszcza się czynu społecznie niebezpiecznego, zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jej popełnienia”.

W obecnie obowiązującym Kodeksie karnym z 1997 r.⁶² zasada ta również znalazła się w jego art. 1 § 1, zgodnie z którym: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Świadomie zrezygnowano z umieszczenia w tej samej jednostce redakcyjnej wymogu społecznej szkodliwości czynu wyższej niż znikoma, dla podkreślenia, że postulat, aby czynami zabronionymi pod groźbą kary były czyny o takim stopniu społecznej szkodliwości, jest adresowany do prawodawcy⁶³.

Jeśli chodzi o wiążące akty prawa międzynarodowego, to jak już była mowa, Polska stała się stroną MPPOiP w 1977 r. Zasada *nullum crimen*,

⁵⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11.07.1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁶⁰ R. Dębski, *Uwagi o konstytucyjnym...*, s. 92.

⁶¹ Ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.).

⁶² Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.).

⁶³ Zob. Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami, Uzasadnienie rządowego projektu nowego kodeksu karnego, Warszawa 1998, s. 117. Nie wyklucza to badania społecznej szkodliwości konkretnego czynu odpowiadającego opisowi określonego typu czynu zabronionego.

nulla poena sine lege sformułowana została w jego art. 15 ust. 1, zgodnie z którym: „Nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia”. W kolejnym zdaniu tej jednostki redakcyjnej znalazł się zapis dotyczący niedopuszczalności zastosowania kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Tym samym podkreślono, że sformułowana w art. 15 ust. 1 MPPOiP zasada dotyczy także kary. Poza tym w ostatnim zdaniu tego przepisu znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego korzystać”. Tym samym przewidziano w nim również zasadę *lex mitior agit*, która nakazuje stosowanie łagodniejszej kary wynikającej z ustawy, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego.

Z uwagi na znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, kluczową rolę odgrywa zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* sformułowana w art. 7 ust. 1 EKPC⁶⁴. Zgodnie z jego brzmieniem: „Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia”. Podobnie jak w art. 15 ust. 1 MPPOiP, w przepisie tym znalazł się zapis, że nie może być również wymierzona kara surowsza od kary, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony.

Jako ostatni z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego zawierających zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* wymienić należy

⁶⁴ Zob. P. Hofmański [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 462–479; W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford 2015, s. 328–356; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 749–758; B. Rainey, P. McCormick, C. Ovey, Jacobs, White, and Ovey: *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2021, s. 332–341.

art. 49 ust. 1 KPP⁶⁵. Jego brzmienie zbliżone jest do brzmienia art. 15 ust. 1 MPPOiP, gdyż oprócz wyraźnego odniesienia do zasady *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*, znalazła się w nim również zasada *lex mitior agit*. Na wykładnię art. 49 ust. 1 KPP wpływ ma orzecznictwo ETPC wydane na gruncie art. 7 EKPC, co wynika z art. 52 ust. 3 KPP. Zgodnie z tym przepisem znaczenie i zakres zawartych w KPP praw odpowiadających prawom zagwarantowanym w EKPC muszą być co najmniej takie same jak znaczenie i zakres praw przewidzianych w EKPC. Nie stoi to na przeszkodzie, aby prawo UE przyznawało szerszą ochronę określönemu prawu⁶⁶.

Zestawienie tych sposobów sformułowania zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* z jej ujęciem w art. 42 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że konstytucyjna zasada nie odnosi się do kary, a jedynie do czynu zabronionego pod groźbą kary. Już w tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że z wykładni tego przepisu dokonywanej przez TK wynika, iż obejmuje ona również wymogi dotyczące kary, o czym będzie mowa w podrozdziale 4 niniejszego rozdziału.

3. Znaczenie zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*

Poszukując znaczenia zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, będę się odwoływać do wartości, dla ochrony których została ona ustanowiona i które wciąż uzasadniają jej obowiązywanie.

Przede wszystkim zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* chroni wolność człowieka rozumianą jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu, co jest ściśle powiązane z przewidywalnością reakcji państwa na to zachowanie i bezpieczeństwem prawnym. W art. 31 ust. 1 Konstytucji prawodawca zadeklarował zasadę ochrony wolności.

⁶⁵ Zob. M. Szwarc [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 1220–1227.

⁶⁶ Więcej na ten temat A. Wróbel [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 1308.

Wolność ma charakter wartości przedpozytywnej⁶⁷. Zgodnie z art. 30 Konstytucji: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. Zasada poszanowania godności człowieka wymaga, aby był on traktowany jako podmiot wolny, autonomiczny i zdolny do samodzielnego kształtowania swojego postępowania⁶⁸. W rozważaniach dotyczących wolności akcentowane są różne jej aspekty. Wyróżniana jest m.in. „wolność do” oraz „wolność od”. Pierwsza oznacza wolność pozytywną, której wyrazem jest możliwość wyboru, podejmowania decyzji i ich realizowania. Druga to wolność w znaczeniu negatywnym, rozumiana jako wolność od przymusu zewnętrznego, strachu⁶⁹.

Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* ma znaczenie dla obu aspektów wolności. Jako zasada wprowadzająca wymagania dotyczące ustanowienia zakazu określonego czynu zagrożonego karą kryminalną pozwala jednostce określić zakres zachowań, za które nie może ją spotkać odpowiedzialność karna. Jednocześnie ustanowienie takiego zakazu samo w sobie stanowi ograniczenie wolności jednostki⁷⁰. Dzięki wymogom wynikającym z tej zasady jednostka ma możliwość przewidywania konsekwencji własnego zachowania z perspektywy reakcji na to zachowanie organów państwa⁷¹. Tym samym omawiana zasada gwarantuje warunki dla świadomego korzystania ze swojej wolności. Wskazując wyraźnie granice tej wolności, zapewnia poczucie bezpieczeństwa rozumianego jako wolność od przymusu zewnętrznego w odniesieniu do tych zachowań, które nie są zakazane pod groźbą kary kryminalnej.

⁶⁷ W. Wróbel, *Zmiana normatywna...*, s. 102; P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 118.

⁶⁸ Wyrok TK z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54.

⁶⁹ Zob. również wyrok TK z 18.02.2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2, poz. 9, w którym aspekt pozytywny wolności człowieka został określony jako swoboda kształtowania zachowania w określonej sferze, a aspekt negatywny jako prawny obowiązek powstrzymania się od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki.

⁷⁰ A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 309.

⁷¹ P. Cychosz, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017, s. 237; T. Sroka [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1040; A. Rychlewska-Hotel, *Zasada nullum...*, s. 280.