

O różnicy między retroaktywnością a retrospektywnością decyduje test na samodzielność normy prawnej, czyli test na oderwanie normy od stanu faktycznego rozpoczętego przed jej wejściem w życie.

Lex retro non agit

Uwagi konstytucyjne, cywilistyczne i wspólnotowe

WALDEMAR GONTARSKI

Następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów należy według nich oceniać. Zagadnienie to nabrało istotnego znaczenia w związku z dostosowywaniem systemu polskiego do *acquis communautaire* (AC)¹.

Rozważania o zasięgu czasowym przepisów prawnych byłyby proste, gdyby nie złożoność pojęcia „zdarzenie prawne”, czyli gdyby nie trudności z ustaleniem, z jakimi faktami norma prawna łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego. Tutaj stykają się bowiem dwa światy, to znaczy, dwa rodzaje faktów: abstrakcyjne (zawarte w hipotezie normy prawnej) i konkretne (przedmiotowej sprawy).

W przypadku AC – będącego mieszanką tradycji kontynentalnego prawa stanowionego i anglosaskiego systemu precedensów (prawo sędziowskie) oraz polityki integracyjnej realizowanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (ETS) – dochodzi jeszcze okoliczność, że świat tak złożonej abstrakcji jest nam obcy.

Ex nunc

Trybunał Konstytucyjny (TK) zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) wydobywa z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)².

Regulacje prawne mogą mieć zastosowanie tylko do sytuacji trwających po dacie wejścia w życie tych regulacji, czyli prawo działa jedynie na przyszłość. Wyrok TK z 31 marca 1998 r., K. 24/97: *W orzeczeniu z 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86 (OTK z 1986 r.,*

poz. 1) oraz orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86 (OTK z 1986 r., poz. 2) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowałoby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie.

W myśl art. 3 k.c., ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu.

Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 5 lipca 2002 r., III CZP 36/2002: *Pozostaje zatem do rozważenia, czy cel ustawy o ochronie praw lokatorów nie uzasadnia odstępstwa od zasady lex retro non agit. Przyjmując, że cel ustawy może uzasadniać taki wyjątek, co nieraz jest kwestionowane*

jako niezgodne z Konstytucją, należy mocno zaakcentować to, iż wnioskowanie o retroaktywności przepisu z celu ustawy musi być bardzo ostrożne. Dał temu wyraz Sąd Najwyższy w wyroku z 23 czerwca 1999 r. I CKN 63/98 (OSNC 2000/1 poz. 14) stwierdzając m.in., że przy wnioskowaniu z celu przepisów prawa cywilnego o ich mocy wstecznej należy zachować dużą ostrożność, zawsze, w razie wątpliwości, dając pierwszeństwo zasadzie *lex retro non agit* oraz normom prawa międzyczasowego, jeżeli istnieją i dają się zastosować.

Retroakcja i retrospekcja

W rozważaniach nad zasięgiem czasowym przepisów prawnych należy odróżnić zasadę nieretroakcji od retrospekcji. Naruszenie zakazu retroakcji nie ma miejsca, gdy ustawa nowa jest stosowana do stosunku prawnego powstałego przed dniem wejścia jej w życie, ale tylko na przyszłość – retrospektywna moc wsteczna (retroaktywność pozorna, czyli zasada bezpośredniego działania ustawy nowej)³.

Jeśli kolizja norm prawnych w czasie nie jest regulowana normami intertemporalnymi, wówczas do stanu faktycznego istniejącego przed wejściem w życie nowej ustawy stosuje się poprzedni porządek prawny (istniejący przed wejściem w życie nowej ustawy). Dopiero do trwających stanów faktycznych na przyszłość (po wejściu w życie nowej ustawy) stosujemy nowe regulacje. Jednak, jak zwraca uwagę doktryna: *Jeśli przepis prawny określa skutki prawne jako następstwo danego stanu faktycznego, to do oceny tych skutków stosuje się usta-*

*wę, która obowiązywała w chwili istnienia danego stanu faktycznego*⁴. Przy odróżnieniu retroakcji od retrospekcji istotny jest test na samodzielność regulacji stosunku prawnego przez nowy przepis. Jeśli z nowego przepisu (prawo przedmiotowe), prawo podmiotowe (uprawnienia i/lub obowiązki) wydobywamy samodzielnie, tzn. w oderwaniu od stanu faktycznego rozpoczętego przed wejściem w życie tego przepisu, to treść stosunku prawnego od chwili wejścia w życie nowej ustawy oceniamy według nowej ustawy, chociaż stosunek prawny powstał pod rządami dawnej ustawy. Wyrok SN z 24 lutego 1998 r., I CKN 504/97: *Według prawa międzyczasowego do czynności prawnych i innych zdarzeń stosuje się prawo materialne obowiązujące w chwili dokonania czynności lub powstania odrębnych zdarzeń*.

Słowem, moment powstania i charakter zdarzenia prawnego – jako kryterium rozróżnienia retroakcji od retrospekcji⁵.

Co to jest zdarzenie prawne

Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy nie badają samego pojęcia „zdarzenie prawne”. Tymczasem, jak zwraca uwagę doktryna, *termin „zdarzenie prawne” nie jest wcale jednoznaczny i jako kryterium, w oparciu o które przyjmuje się retroakcje, może wywoływać pewne trudności. Niejednokrotnie trudno jest ustalić, które elementy stanu faktycznego są prawnie relewantne i składają się na zdarzenie prawne. Trudności te pogłębiają się, gdy zdarzenie prawne jest definiowane z punktu widzenia różnych gałęzi prawa, zakres faktów prawnie re-*

*lewantnych może być wtedy różnie ujmowany*⁶.

Uchwała Sądu Najwyższego z 15 marca 1995 r., III CZP 23/95: *Generalna zasada art. 3 k.c. – zasada nieretroakcji oznacza, iż ocena prawna zdarzeń, także w zakresie ustania stosunku najmu, podjętych przed wejściem w życie nowej ustawy, musi być oceniana na gruncie przepisów dotychczasowych. (...) Przepisy (dawne – przyp. mój, W. G.) ustawy są – co nie powinno budzić wątpliwości – właściwe dla oceny zasadności... powództwa, także wówczas, gdy oceny tej sąd dokonuje po wejściu w życie ustawy (nowej – przyp. mój, W. G.). U podstaw takiej wykładni leży idea ochrony praw nabytych, której ustawowym wyrazem jest zasada nieretroakcji wyrażona w art. 3 k.c.*

Na przykład do skutków umowy pożyczki zawartej przed wejściem w życie Kodeksu cywilnego, należy stosować nawet pod rządami Kodeksu cywilnego dawną ustawę (Kodeks zobowiązań) – zasada dalszego działania ustawy dawnej, stosowana w przypadku, gdy test na samodzielność nowej normy wypada negatywnie i w grę wchodzi prawa nabyte. Natomiast przelew wierzytelności dokonany przez wierzyciela z tej umowy, podlega przepisom nowym – retrospektywność ustawy⁷, gdyż test na samodzielność nowej normy jest pozytywny (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej).

Jak to jest w Unii Europejskiej

Unia Europejska opiera się na praworządności – art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, będącego odpowiednikiem art. 2 Konstytucji

RP. Zaś art. 6 ust. 2 Traktatu stanowi, że Unia szanuje prawa podstawowe, jakie zagwarantowane są w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tymczasem w preambule Konwencji czytamy o poszanowaniu rządów prawa. W powołanym przepisie zawartym w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia zobowiązuje się także do szanowania wspólnych tradycji konstytucyjnych. W związku z tym, w doktrynie mówi się o *tożsamości europejskiej*⁸.

Artykuł 6 Traktatu nie ma charakteru deklaracyjnego. Jest obudowany sankcją określoną w art. 7 – przepis ten naruszanie zasady praworządności sankcjonuje możliwością zawieszenia określonych praw państwa członkowskiego-naruszyciela. Co istotne, organy Unii są zobowiązane przestrzegać art. 6 nie tylko w działaniach wewnątrz Unii (art. 29 zdanie pierwsze), lecz także na zewnątrz (art. 11 ust. 1), również wobec państw o niższym standardzie prawa.

Czy istnieje prawnowspólnotowy zakaz wstecznej mocy prawa?⁹ Otóż ETS jeszcze przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej stosował zasadę nieretroakcji (wyprowadzoną z koncepcji pewności prawa), jako zasadę prawa wspólnotowego – np. sprawa 98/78, Zb. Orz. 1979, s. 69. ETS dopuszczał ustanowienie retroaktywnych regulacji w sytuacjach wyjątkowych (podobnie jak polski TK), uzasadnionych:

- **formalnie** – norma taka musi jasno i wyraźnie wynikać z celu, który wynika z interesu ogółu – wymienione wyżej orzeczenie w sprawie 98/78;
- **merytorycznie** – w uzasadnieniu należy wskazać ważny interes, np. *niebezpieczeństwa*,

które mogą wynikać ze stosowania substancji hormonalnych (dla zwierząt rzeźnych) – sprawa C-331/88, Zb. Orz. 1990, s. 1-4023; w przedmiotowej sprawie Rada 7 marca 1988 r. wydała Dyrektywę 88/146 zakazującą używania niektórych substancji hormonalnych w produkcji mięsa (hodowli zwierząt rzeźnych), ale z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1988 r. – i w ten sposób Rada zapobiegła powstaniu czasowej luki prawnej (brak podstawy dla krajowych przepisów implementacyjnych), powstałej w związku z unieważnieniem podobnie brzmiącej Dyrektywy z 31 grudnia 1985 r., 85/694, która musiała być unieważniona z powodu naruszenia istotnego wymogu proceduralnego w momencie przyjmowania, tzn. zamiast jednomyślnie (art. 100 Traktatu) została przyjęta jedynie kwalifikowaną większością (sprawa 68/86, Zb. Orz. 1988, s. 855).

Dopuszczalne jest, na zasadzie wyjątku znajdującego uzasadnienie konstytucyjne, działanie wsteczne jedynie korzystnych dla obywateli modyfikacji prawa – orzeczenie TK z 20 grudnia 1994 r., K. 8/94. Takim uzasadnieniem nie jest już np. wyjątkowo trudna, ale przewidywalna sytuacja budżetowa państwa – orzeczenie TK z 19 października 1993 r., K. 14/92.

Reasumując:

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej dyskurs o zakresie czasowego obowiązywania przepisów prawnych nabrał nowego wymiaru (w związku ze złożoną

strukturą AC), ale dotychczasowy polski dorobek doktrynalny i judykaturalny nie traci na aktualności, gdyż orzecznictwo luksemburskie jest oparte na rozumowaniu zbieżnym z rozumowaniem polskiego TK. ■

¹ Definicja *acquis communautaire* w: W. Gontarski, S. Hambura, *Sposób na deficyt demokracji*, Rzeczpospolita z 6 XII 2002 r.

² Orzecznictwo TK dotyczące zasady niedziałania prawa wstecz omówiono w: J. Onyszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000 r., s. 65-75.

³ Por. np. w: E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego (w) Państwo, prawo, obywatel*, Wrocław 1989 r., s. 355; P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 1/1997, s. 157; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wydanie II, Warszawa 1998 r., s. 92.

⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wydanie II, Warszawa 1998 r., s. 93.

⁵ Tak w: E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego (w) Państwo, prawo, obywatel*, Wrocław 1989 r., s. 353.

⁶ P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 1/1997 r., s. 158.

⁷ Tak w: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wydanie II, Warszawa 1998 r., s. 93.

⁸ Por w: S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001 r., s. 96.

⁹ Szerzej o *lex retro non agit* w dorobku wspólnotowym w: Waldemar Gontarski, *Opinia prawna. Dotyczy pytań: 1) Czy przewidziane w Traktacie uprawnienie do zmiany praw osób prawnych na osoby fizyczne w odniesieniu do nieruchomości jest zgodne z Konstytucją RP? 2) Czy w świetle załączonego fragmentu Traktatu Akcesyjnego do Unii Europejskiej, dotyczącego zbywania gruntów rolnych i leśnych, po podpisaniu Traktatu będzie możliwe uchwalenie ustawy ograniczającej nabywanie ziemi rolniczej? Opinię sporządził na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, 16 III 2003 r.*