

## Cel ustawy jako źródło jej mocy wstecznej – uwagi na tle orzecznictwa

► dr hab. Beata Janiszewska<sup>1</sup>

I Zagadnienie celu ustawy jako źródła jej mocy wstecznej było od lat przedmiotem zainteresowania orzecznictwa. Sprzyjała temu postawa ustawodawcy, któremu nieobca jest praktyka pomijania przepisów intertemporalnych, pozwalających na rozwiązanie kwestii stosowania ustawy w czasie w sposób modelowy, odpowiadający wzorcom przyjętym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>2</sup>. Brak takich przepisów, mimo potrzeby każdorazowego określania czasowych ram stosowania znowelizowanego prawa, rodzi konieczność samodzielnej oceny, która z reguł intertemporalnych jest w danym przypadku właściwa. Szczególne trudności powstają wówczas, gdy z różnych przyczyn niewykluczona okazuje się perspektywa wstecznej mocy ustawy, jednak prawodawca nie wyraził takiej woli w sposób jednoznaczny, ograniczający proces wykładni do odczytania „brzmienia ustawy”, czyli do poprzestania zasadniczo na wynikach wykładni językowej. Badanie „celu” pojawia się w opisanym przypadku w dwóch odsłonach: w ramach wsparcia argumentami teleologicznymi wniosków wynikających z językowej interpretacji przepisów (czyli nadal w toku oceny „brzmienia ustawy”) albo w związku z rozważeniem, czy sam „cel ustawy” wskazuje na jej retroaktywną moc, mimo że wnioski takie nie wynikają z brzmienia przepisów.

Wobec użycia w art. 3 KC spójnika „lub”, oznaczającego alternatywę łączną, nie budzi większych wątpliwości możliwość wywodzenia retroaktywnego działania nowego prawa zarówno z brzmienia, jak i celu ustawy. Zastrzeżenia wywołał natomiast pogląd, który źródła mocy wstecznej upatrywał w samym celu, gdy jednocześnie brzmienie przepisów nie dawało wyrazu retroaktywnym zamierzeniom prawodawcy<sup>3</sup>. Przeciwno przydaniu takiej mocy „celowi ustawy” wypowiedział się SN w wyroku

z 26.1.2006 r., II CK 374/05<sup>4</sup>, wskazując na nieostrość tego pojęcia i ryzyko dokonywania przez sądy arbitralnych ocen retroaktywności. Przywołane zostało również stanowisko TK, że w przypadku wstecznego działania ustawy „odstępstwo zawsze powinno wynikać z samej treści ustawy” (orzeczenia TK z 28.5.1986 r., U 1/86<sup>5</sup>, i z 8.11.1989 r., K 7/89<sup>6</sup>). Te argumenty, jak i wskazanie na derogację art. 3 *in fine* KC<sup>7</sup> wskutek *desuetudo*, nie przekonują jednak do odrzucenia poglądu, który w „celu ustawy” dostrzega efektywny środek przydania jej mocy wstecznej<sup>8</sup>.

II. Zasada nieretroakcji ma w prawie wymiar systemowy i jest uznawana za jeden z komponentów zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Rodzi to tę konsekwencję, że przez pryzmat jej konstytucyjnego rozumienia powinno być oceniane rozwiązanie przyjęte w art. 3 *in fine* KC. Dopiero krytyczna ocena konstytucyjności tego przepisu mogłaby definitywnie rozstrzygnąć o niedopuszczalności wstecznego działania nowego prawa z powołaniem się wyłącznie na cel ustawy, niewyrażony wprost w jej brzmieniu. Tymczasem taka weryfikacja art. 3 *in fine* KC nie została przeprowadzona, natomiast w orzecznictwie TK utrwalone jest zapatrywanie, że ocena dokonywana z perspektywy wartości konstytucyjnych nie wyklucza wyjątków od zasady niedziałania ustawy wstecz.

Podstawą antycypowania eliminacji kryterium „celu ustawy” w razie kontroli konstytucyjności art. 3 KC nie powinny być także przywołane uprzednio orzeczenia TK. W pierwszym z nich (orzeczenie TK z 28.5.1986 r., U 1/86) stwierdzono, że odstępstwo od zasady nieretroakcji „winno wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podstawowego. Na takim założeniu oparty został m.in. art. 3 KC”. Akcent został więc trafnie postawiony na wskazaniu rangi aktu prawnego, bez jednoczesnej eliminacji celu ustawy z zakresu zastosowania art. 3 KC. Natomiast w nawiązującym do tego stanowiska drugim z ww. orzeczeń TK (z 8.11.1989 r., K 7/89) wskazano, że odstępstwo od zasady niedziałania ustawy wstecz „zawsze powinno jednakże wynikać z samej treści ustawy”. Wynikanie „z samej treści ustawy” może być odczytane jako obejmujące również „cel”, gdyż „treść” jest pojęciem szerszym, nieograniczającym się do wniosków wywodzonych z „brzmienia” przepisów aktu prawnego<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Autorka jest adiunktem w Instytucie Prawa Cywilnego WPIA UW.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm., dalej jako: *ZasTechPrawR*. Zgodnie z § 51 ust. 1 *ZasTechPrawR*, przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...” albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z tym że art. ... z mocą od dnia ...”, albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...”. Z kolei stosownie do § 51 ust. 2 *ZasTechPrawR*, przepisy ustawy inne niż te, którym przepisy końcowe nadały wsteczną moc obowiązującą, a posiadające moc wsteczną wynikającą z ich treści i odnoszące się do zdarzeń lub stanów rzeczy, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, redaguje się w sposób jednoznacznie wskazujący te zdarzenia lub stany rzeczy.

<sup>3</sup> P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. E. Gniewka, P. Machnikowskiego, wyd. 8, Legalis 2018, kom. do art. 3 KC, p. IV, uw. 17, który twierdzenie o niekonstytucyjności art. 3 KC uznał za „zbyt kategoryczne”.

<sup>4</sup> BSN Nr 5/2006, s. 12; zbieżny pogląd wyrażono w wyroku SA w Białymstoku z 20.11.2013 r., I ACa 534/13, Legalis.

<sup>5</sup> OTK 1986, poz. 2, s. 47.

<sup>6</sup> OTK 1989, poz. 8, s. 120.

<sup>7</sup> Wyroki SN z 26.1.2006 r., II CK 374/05, Legalis i z 17.11.2011 r., IV CSK 70/11, Legalis oraz M. Kłoda [w:] *Kodeks cywilny*. T. I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup>, wyd. 9, pod red. K. Pietrzykowskiego, Legalis 2018, kom. do art. 3 KC, uw. III.22.

<sup>8</sup> Stanowisko to nie uchybia przyjętej również w orzecznictwie koncepcji, że w razie zbyt wątych podstaw do formułowania poglądu o retroaktywnym działaniu prawa powinny być stosowane inne, zdatne do tego reguły intertemporalne; zob. wyrok SN z 23.6.1999 r., I CKN 63/98, OSNC Nr 1/2000, poz. 14 oraz uchwały SN z 5.7.2002 r., III CZP 36/02, OSNC Nr 4/2003, poz. 45 i z 17.5.1990 r., III CZP 24/90, OSNC Nr 2–3/1991, poz. 18.

<sup>9</sup> W ten sposób powinno być również, jak się wydaje, rozumiane stanowisko SN zajęte w wyroku z 24.1.2014 r., V CSK 93/13, Legalis,

**III.** Odrębnych uwag wymagają racje odwołujące się do nieokreśloności znaczenia terminu „cel ustawy” oraz do podstaw zastosowania *desuetudo*. Nieostrość czy niejasność znaczeń pozostaje cechą wielu terminów, co nie wyklucza ich użycia w formułowaniu aktów prawnych. Pojęcie celu jest wielokrotnie przywoływane w doniosłych instytucjach prawa cywilnego, w tym w art. 58 § 1, art. 65 § 2, art. 353<sup>1</sup>, art. 354, art. 410 § 2, art. 412 i in. KC. Nawiązania do celu ustawy są natomiast obecne w procesie wykładni prowadzonej według założeń koncepcji derywacyjnej, toteż za niezasadne wypada uznać kwestionowanie skuteczności zbliżonych rozważań na tle stosowania art. 3 *in fine* KC.

Z kolei zarzut możliwości dokonywania przez sądy „arbitralnych ocen prowadzących do naruszenia pewności prawa”, możliwy do postawienia w licznych przypadkach jego sądowego stosowania, wydaje się zbyt daleko idący, podobnie jak formułowanie sugestii o „niebezpieczeństwie zachwiania pewności prawa, wobec braku konkretyzacji przesłanek „celu ustawy”<sup>10</sup>. Zarzut ten pozostaje także w sprzeczności ze stawianą jednocześnie tezą o podstawach działania konstrukcji *desuetudo*, ze skutkiem derogacji art. 3 *in fine* KC z powodu niestosowania go przez sądy w części odnoszącej się do celu ustawy – co w sferze niepotwierdzonych prognoz lokuje obawy o arbitralność wykładni sądowej.

#### **IV. Nieprzekonujące jest także powołanie się na podstawy działania konstrukcji *desuetudo*.**

**Po pierwsze**, do jej zastosowania nie wydaje się wystarczające samo „niestosowanie tego wyjątku na przestrzeni wielu lat”<sup>11</sup>. Skoro *desuetudo* jest środkiem pozanormalatywnej derogacji przepisu, powinno ono raczej wchodzić w rachubę dopiero w razie niemożliwości zaistnienia stanów faktycznych wypełniających hipotezę normy praw-

nej. Tymczasem, nawet gdyby pogląd o niepowoływaniu się przez sądy na cel ustawy był oparty na obserwacji do-tychczasowego kształtowania się praktyki orzeczniczej (o czym poniżej), to nie można byłoby wykluczyć wystąpienia w przyszłości takiego przypadku, w którym określenie racjonalnego, sprawiedliwego zakresu stosowania normy będzie możliwe właśnie i dopiero dzięki jej wstecznemu działaniu, wynikającemu z celu ustawy.

**Po drugie**, wbrew cytowanemu wyżej stwierdzeniu, analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy przeprowadzają kompletne, tzn. obejmujące zarówno brzmienie, jak i cel ustawy, badanie podstaw retroaktywności, a zatem stosują art. 3 KC w pełnym zakresie<sup>12</sup>. Odrębną natomiast kwestią pozostaje to, czy przeprowadzona analiza zostanie podsumowana stwierdzeniem o braku wstecznej mocy ustawy ze względu na jej cel – skoro takie okażą się w danym przypadku wyniki wykładni.

**Po trzecie**, w orzecznictwie cel ustawy jest przywoływany jako źródło retroaktywnego działania nowego prawa, co podważa zasadność tezy o trwałym niestosowaniu w tym zakresie art. 3 *in fine* KC<sup>13</sup>. Przywołania te pełnią nie tylko rolę wsparcia wniosków wynikających z niejednoznacznie wyrażonego brzmienia ustawy, lecz także wskazują „cel” jako samodzielne uzasadnienie retroaktywności aktu normatywnego<sup>14</sup>.

**Po czwarte**, wyjaśniana instytucją *desuetudo* derogacja art. 3 KC w zakresie celu ustawy powodowałaby, jak należy wnosić, pozostawienie wyłącznie „brzmienia” ustawy jako źródła jej wstecznej mocy, z całkowitą eliminacją zarówno samoistnego, jak i „wspierającego” odwoływania się do retroaktywnego celu ustawy. Tym samym wykluczona zostałaby również możliwość formułowania argumentów o wstecznym działaniu ustawy wywodzonym zasadniczo z jej brzmienia, a dodatkowo z „celu”, mimo że, jak dotąd, ten nurt stosowania art. 3 KC nie był kwestionowany.

**Po piąte**, w dobie dużej aktywności ustawodawcy w stanowieniu nowego prawa, częstokroć bez wystarczająco jasnego rozwiązywania w nim kwestii intertemporalnych, pozbawianie się możliwości nawiązania do celu ustawy byłoby trudnym do zrozumienia ograniczeniem środków, którymi dysponuje sąd. Tymczasem zwłaszcza w praktyce orzeczniczej za cenny trzeba uznawać każdy czynnik, który skutek optymalnego zakresu stosowania prawa pozwala osiągnąć za pomocą instrumentu mającego w systemie normatywnym wyraźne, ustawowe podstawy.

**Po szóste**, znamienne jest, że w ostatnich latach umocniło się stanowisko, które retroaktywne działanie ustawy wiąże z celem wprowadzenia unormowań powtarzających obo-

zgodnie z którym: „Z uwagi na to, że zasada *lex retro non agit* jest jednym z istotnych elementów państwa prawa, odstępstwo od niej może mieć miejsce z bardzo ważnych powodów i musi wynikać z samej treści nowych przepisów”.

<sup>10</sup> Zob. uchwała SN z 22.11.2013 r., III CZP 75/13, Legalis. Cele te powinny odpowiadać aprobowanym w orzecznictwie TK przypadkom uzasadniającym odstępstwo od zasady niedziałania ustawy wstecz: gdy za takim odstępstwem przemawia konieczność wypełnienia innej zasady konstytucyjnej, a nie byłoby to możliwe bez wstecznego działania prawa (wyroki TK z 10.12.2007 r., P 43/07, OTK-A Nr 11/2007, poz. 155; z 5.11.2002 r., P 7/01, OTK ZU Nr 6A/2002, poz. 80 i powołane tam orzeczenia; z 7.2.2006 r., SK 45/04, OTK ZU Nr 2A/2006, poz. 15 oraz z 5.9.2007 r., P 21/06, OTK-A Nr 8/2007, poz. 96) lub gdy jest to konieczne dla ochrony wartości konstytucyjnej uznanej za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyroki TK z 31.1.2001 r., P 4/99, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 5; z 8.3.2005 r., K 27/03, z 10.12.2007 r., P 43/07, OTK-A Nr 11/2007, poz. 155). W rachubę wchodzi tu np. zasady sprawiedliwości społecznej lub ochrony konsumenta. W przypadku stosunków cywilnoprawnych trafnie uznaje się natomiast, że argumentem przemawiającym za retroaktywnością nie powinno być kryterium „normy korzystniejszej”, czyli dążenia do polepszenia sytuacji jednego podmiotu stosunku. Takie polepszenie byłoby bowiem skorelowane z jednoczesnym pogorszeniem sytuacji drugiego podmiotu (drugiej strony) tego stosunku (wyrok SN z 24.1.2014 r., V CSK 93/13, Legalis i uchwała SN z 22.11.2013 r., III CZP 75/13, Legalis).

<sup>11</sup> Pogląd ten przywołano w uchwale SN z 22.11.2013 r., III CZP 75/13, Legalis, nawiązując do wyroków SN z 26.1.2006 r., II CK 374/05, Legalis i z 17.11.2011 r., IV CSK 70/11, Legalis.

<sup>12</sup> Ten model badania retroakcji ustawy zob. w szczególności w motywach uchwał SN z 17.5.1990 r., III CZP 24/90, OSNCP Nr 2-3/1991, poz. 18 oraz z 5.7.2002 r., III CZP 36/02, OSNC Nr 4/2003, poz. 45.

<sup>13</sup> Zob. wyroki SN z 22.7.2010 r., I CSK 19/10, Legalis oraz z 9.2.2011 r., V CSK 526/10, Legalis.

<sup>14</sup> Wyroki SN z 22.1.2010 r., V CSK 206/09, Legalis; z 22.6.2012 r., V CSK 303/11, Legalis; z 22.1.2010 r., V CSK 195/09, OSNC Nr 7-8/2010, poz. 116; uchwała SN z 13.7.2011 r., III CZP 26/11, Legalis oraz powołane w niej wyroki SN z 22.1.2010 r., V CSK 185/09, niepubl.; z 2.3.2006 r., I CSK 83/05, Legalis; z 23.7.2003 r., II CKN 346/01, Legalis i z 26.2.2003 r., II CK 40/02, Legalis.

wiążącą już uprzednio regulację w zamierzeniu usunięcia wywoływanych przez nią dotychczas wątpliwości interpretacyjnych. Celem stosowania normy jest wówczas zapewnienie klarowności działania prawa także w odniesieniu do stanów faktycznych, które zaistniały przed nowelizacją, natomiast wprowadzonej zmianie przydaje się znaczenie *quasi*-autentycznej wykładni przepisów, rozstrzygającej powstałe uprzednio wątpliwości na rzecz rozwiązania wyraźnie wyeksplikowanego w nowym prawie<sup>15</sup>.

Wskazuje się wprawdzie, że retroaktywność ogranicza się w tym przypadku „do przesądzenia obowiązywania normy mającej już uzasadnienie we wcześniejszej regulacji”, tzn. „do wyeliminowania istniejącej w tym względzie kontrowersji na rzecz rozwiązania mającego według przyjętych metod wykładni podstawę w istniejącej już uprzednio regulacji ustawowej”<sup>16</sup>. Nie sposób jednak marginalizować skutek wstecznego działania prawa, skoro w następstwie nowelizacji wykluczona zostaje – na rzecz jednego, wiążącego wyłącznie stanowiska – istniejąca dotychczas możliwość różnego rozumienia przepisów, uzasadniona tak silnie, że konieczne stało się normatywne wyeliminowanie pozostałych nurtów interpretacyjnych<sup>17</sup>.

**V.** W judykaturze pojawiła się teza, że ustanowione w art. 3 KC wyjątki, „mogące uzasadniać odstęp-

stwo od zasady nieretroakcji, powinny wynikać zawsze z brzmienia lub celu. Stosowanie retroaktywne prawa nie może być bowiem wyprowadzone w drodze interpretacji, a musi być jasno wypowiedziane w samej ustawie”<sup>18</sup>. Pogląd ten, rozumiany dosłownie, stwarza wrażenie niespójności w dwu sferach<sup>19</sup>. Pierwsza dotyczy wykluczenia retroaktywności wywodzonej „w drodze interpretacji” – na rzecz „jasnego wypowiedzenia w samej ustawie”. Druga powstaje wobec postawienia wymagania „jasnego wypowiedzenia (...)”, mimo że jednocześnie dopuszczane jest odstępstwo od zasady niedziałania ustawy wstecz wynikające z celu ustawy, czyli niewypowiedziane wprost („jasno”) w jej brzmieniu.

Byłoby cenne, gdyby to stanowisko zostało opatrzone szerszym wyjaśnieniem, usuwającym obecne wątpliwości. Po pierwsze bowiem, pojęcia „interpretacji” i „jasnego wypowiedzenia” nie powinny być sobie przeciwstawiane, skoro **ustalenie „jasno wypowiedzianej” treści unormowania**, również co do jego mocy wstecznej, następuje **zawsze „w drodze interpretacji”**. Nie ma jednak innej drogi stwierdzenia, jaka jest (jasno czy niejasno wypowiedziana) treść normy. Po drugie, **retroaktywność „wypowiedziana w samej ustawie”**, powinna być, jak się wydaje, wiązana **nie tylko z „brzmieniem”, lecz z szerszą rozumianą „treścią” ustawy**. W innym razie nie można byłoby pogodzić tezy o wynikaniu wyjątków od zakazu retroakcji zawsze „z brzmienia lub celu” – z jednoczesnym wskazaniem, że wsteczne stosowanie prawa musi być wypowiedziane „w samej ustawie”. **M**

<sup>15</sup> Uchwała SN z 22.6.2017 r., III CZP 22/17, OSNC Nr 3/2018, poz. 28, a ponadto uchwały SN z 22.11.2013 r., III CZP 75/13, Legalis i z 11.9.2003 r., III CZP 52/03, OSNC Nr 11/2004, poz. 169.

<sup>16</sup> Uchwała SN z 8.12.2017 r., III CZP 74/17.

<sup>17</sup> Uchwała SN z 8.12.2017 r., III CZP 74/17, Legalis; wyroki SN z 14.1.2005 r., III CK 177/04, OSNC Nr 12/2005, poz. 217; z 21.9.2007 r., V CSK 141/07, OSNC Nr 11/2008, poz. 131; z 24.9.2008 r., II CSK 118/08, Legalis; z 9.9.2009 r., V CSK 35/09, Legalis; z 6.4.2017 r., III CSK 174/16, Legalis; z 4.3.2008 r., IV CSK 496/07, Legalis.

<sup>18</sup> Zob. postanowienie SN z 16.12.2003 r., II CK 328/02, Legalis; wyrok SN z 17.11.2011 r., IV CSK 70/11, Legalis.

<sup>19</sup> W innym razie powstaje ryzyko utożsamienia „brzmienia” i „treści” ustawy, widoczne np. w motywach wyroku SA w Białymstoku z 20.11.2013 r., I ACa 534/13, Legalis.

## Summary:

### The aim of a legal act as a source of its retroaction – remarks based on case law

The article discusses the issue of admissibility of recognizing the “aim of an act” as a source of its retroaction. Such a possibility was questioned in the Supreme Court jurisdiction (SC judgement of 26 January 2006, II CK 374/05) despite the fact that Art. 3 of the Civil Code provides that the ban on retroaction should be derogated from not only when it follows from the wording of an act but also from its aim. The article criticises the arguments supporting the SC opinion which refer to the rule of law, the risk of arbitrariness in the judicial application of Art. 3 in fine of the Civil Code, as well as the basis for finding desuetude to the extent in which this provision is linked with the aim of a law by the possibility of its retroaction.

**Key words:** retroaction, aim of a law, rule of law, desuetude

**Słowa kluczowe:** retroakcja, cel ustawy, zasada państwa prawnego, desuetudo