



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1429

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2017 r.

BSA III-021-119/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

20. 04. 2017

Data wpływu

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 marca 2017 r., GMS-WP-173-77/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*.

Z wyrazami szacunku

wz.

Józef Iwulski

Prezes Sądu Najwyższego



BSA I-021-119/17

UWAGI

do poselskiego projektu o ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

Przedmiotem poniższych uwag jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 oraz poz. 2260, oraz Dz.U. z 2017 r., poz. 60). Projekt należy zaopiniować pozytywnie, z zastrzeżeniem dotyczącym kwestii retroaktywności norm prawnych.

1. Istotą projektu jest ograniczenie zakresu stosowania ww. ustawy. Autorzy projektu podkreślają, że proponowana zmiana ma na celu dopuszczenie do swobodnego obrotu użytkami rolnymi położonymi w granicach administracyjnych miast polskich, umożliwiając ich wykorzystanie zgodnie z potrzebami społeczności miejskich. W aktualnym stanie prawnym (art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, dalej: uKUR) nieruchomość rolną nabyć może wyłącznie rolnik indywidualny.

2. Zasadnicze wątpliwości budzą art. 2 i 3 projektu ustawy, w których posłużono się konstrukcją opartą na działaniu prawa wstecz. Przewiduje się bowiem stosowanie przepisów ustawy zmieniającej do zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. Nie wydaje się, aby można było zaakceptować takie rozwiązanie.

W przedmiocie zasady *lex retro non agit* wielokrotnie (198 razy) wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wywodząc jej obowiązywanie z art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Pewność prawa oznacza [...] możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego” (orz. TK z 2.03.1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6). „Trybunał Konstytucyjny podziela także utrwalony w doktrynie pogląd, że w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania

ustawy, należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (orz. TK z 29.05.1986 r., U /86, OTK 1986, poz. 2).

Zasada *lex retro non agit* posiada absolutną moc w systemie prawa karnego. Na gruncie prawa cywilnego jest to zasada, od której może formułować wyjątki, o czym świadczy art. 3 Kodeksu cywilnego: „*Ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu*” (por. W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, str. 401-438). Niemniej jednak każde odstępstwo od tej zasady narusza wartość jaką jest bezpieczeństwo i stabilność obrotu, nawet gdy jej celem – w świetle analizowanego projektu – jest poszerzenie zakresu swobody działalności gospodarczej i swobody umów (art. 353¹ k.c.).

Cel wstecznego działania ustawy powinien być zatem odpowiednio uzasadniony. W tym wypadku nie wydaje się, aby retroaktywność art. 2 i 3 projektowanej ustawy były nieodzowna, a przynajmniej nie została ona należycie uzasadniona. Sąd Najwyższy podkreśla, że „odstępstwo od zasady nieretroakcji jest stanem wyjątkowym i następuje z ważnych powodów” (uchw. SN z 22.12.1997 r., III CZP 61/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 75; por. także wyr. z 18.09.2014 r., V CSK 557/13, Lex nr 1523369). Trybunał Konstytucyjny orzekł natomiast, iż działanie prawa wstecz: „jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”. Znajduje ono również uzasadnienie: „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyr. TK z 31.01. 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5 oraz wyr. TK z 5.09.2007 r., P 21/06, OTK-A 2007, nr 8, poz. 96).

Inne europejskie porządki prawne stoją na stanowisku bardziej zachowawczym: pozostające pod silnym wpływem tradycji prawa rzymskiego m.in. § 3 ABGB, art. 2 Kodeksu Napoleona oraz art. 11 włoskiego KC z 1942 r., nie przewidują od zasady nieretroaktywności norm cywilnoprawnych żadnych wyjątków. Na podobnym stanowisku stoją doktryna prawa prywatnego niemieckiego i szwajcarskiego (Idem, str. 418-419, 441).

4. Projekt jest zgodny z zasadami poprawnej legislacji.