

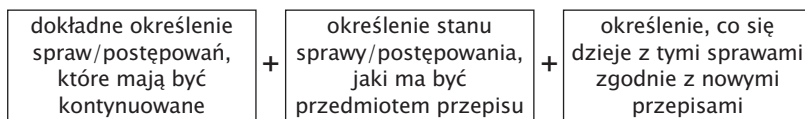
Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost

Tezy:

1. W polskim porządku prawnym obowiązuje zasada działania nowego prawa wprost. „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne”¹⁾.
2. W związku z zasadą zawartą w tezie 1, w przepisach przejściowych **nie należy formułować** przepisów o treści: „Do spraw wszczętych i niezaoczonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.”.
3. Jeżeli, ze względu na ochronę interesów w toku lub inną zasadę, z której wynika potrzeba ochrony praw podmiotów, zachodzi konieczność przesądzenia, że sprawy/postępowania wszczęte w czasie obowiązywania przepisów dotychczasowych są kontynuowane pod rządami nowych przepisów, należy formułować przepisy przejściowe jednoznacznie i precyzyjnie odnoszące się do konkretnych postępowań, stanów prawnych lub czynności, które zaistniały pod rządami starych przepisów.

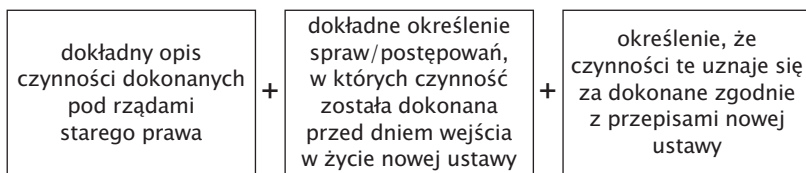
Przykłady:

1. Jeżeli w nowych przepisach nie istnieją przeszkody materialne lub formalne uniemożliwiające rozstrzygnięcie spraw/postępowań, do których odnosi się przepis, i nie są potrzebne przepisy specjalne odnoszące się do czynności lub etapów postępowania, które nastąpiły przed dniem wejścia w życie ustawy, przepis może być sformułowany według następującego schematu:

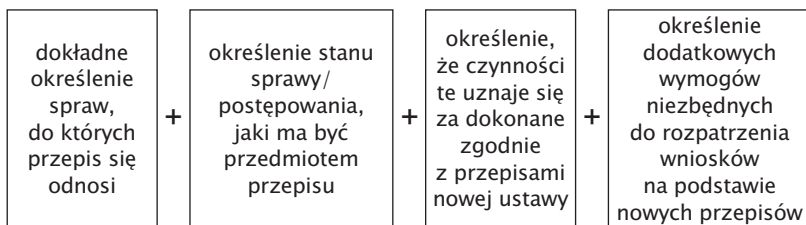


¹⁾ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie K 30/06 OTK-A 2006 nr 10, poz. 149.

2. Jeżeli dla rozstrzygnięcia spraw pod rządami nowych przepisów konieczne jest potwierdzenie, że czynności dokonane na podstawie dotychczasowych przepisów „służą” do zakończenia spraw, zgodnie z nowym prawem przepis przejściowy może być sformułowany według następującego schematu:



3. Jeżeli intencją projektodawcy jest dokończenie postępowania w nowej procedurze, z wykorzystaniem dotychczasowego postępowania, jednakże po spełnieniu dodatkowych warunków lub po wykonaniu dodatkowych czynności, można to uczynić według następującego schematu:



OBJAŚNIENIE

W każdej sytuacji, gdy ustawa reguluje sprawy, które są już wcześniej uregulowane prawnie, należy rozstrzygnąć kwestię konieczności użycia przepisów przejściowych²⁾. Rozstrzygnięcia intertemporalne powinny być zawsze efektem świadomych decyzji legislatora i odnosić się do wszystkich aspektów międzyczasowych danego projektu.

Zgodnie z tezą 1, jeżeli w ustawie brak jest przepisów przejściowych, ustawę tę stosuje się od dnia jej wejścia w życie wprost i bezpośrednio do wszystkich stanów prawnych objętych jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym. Innymi słowy, uniemożliwia to stosowanie innych przepisów niż przepisy nowe (przepisy w brzmieniu nadanym nowelizacją). Dlatego też **nie ma potrzeby „potwierdzania”**,

²⁾ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, Warszawa 2010, s. 221.

że od dnia wejścia w życie stosuje się nowe przepisy, co literalnie wynika z przepisów formułowanych według schematu zawartego w tezie 2.

W praktyce jednak wiele ustaw, zwłaszcza ustaw nowelizujących, zawiera takie przepisy. Analiza poszczególnych przypadków prowadzi do wniosku, że są one wprowadzane do projektów, gdy zmiany w przepisach dotyczą regulacji związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, rozpatrzeniem wniosku czy przyznaniem uprawnień. Celem takiego rozwiązania legislacyjnego jest, jak należy przypuszczać:

- usunięcie wątpliwości adresatów co do tego, jakie normy powinni oni stosować,
- zapewnienie ekonomii postępowania administracyjnego, aby sprawy w związku ze zmianą podstawy prawnej nie były umarzane i były kończone pod rządami nowego prawa,
- zapewnienie ochrony interesów w toku.

Należy jednak podkreślić, że bez przesądzenia, iż *do spraw wszczętych niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy*, skutek prawny byłby co do zasady identyczny — organy stosujące prawo byłyby obowiązane stosować nowe prawo.

Innym ważnym czynnikiem przemawiającym za nieformułowaniem takich przepisów jest fakt, że zdecydowana większość ustaw, które zmieniają obowiązujące normy regulujące różnego rodzaju postępowania, takiego rozstrzygnięcia nie zawiera, choć ingerują one w już toczące się postępowania.

Stosowanie takiej techniki legislacyjnej zwłaszcza w przypadku większych nowelizacji może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Pokazuje to przykład ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy — Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104), w której zawarto przepis:

„Art. 20. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.”

Ustawa ta jest obszerną nowelizacją Prawa energetycznego i pięciu innych ustaw. Zawiera też wyczerpujące przepisy przejściowe odnoszące się do postępowań będących przedmiotem nowelizacji. Część rozstrzygnięć intertemporalnych dotyczy późniejszego wejścia w życie niektórych regulacji lub tworzy rozwiązania czasowe. Na tym tle pojawiają się wątpliwości:

- Co rozumie ustawodawca pod pojęciem „tej ustawy”? (Chodzi o ustawy nowelizowane w brzmieniu ustalonym tą nowelizacją i jej przepisy przejściowe — powstaje wtedy problem, bowiem przepisy ustaw nowelizowanych

w brzmieniu ustalonym nowelizacją są sprzeczne z normami ustalonymi przepisami przejściowymi.)

- Do jakich spraw „wszczętych niezakończonych” stosuje się przepisy nowej ustawy? (Są przecież przepisy przejściowe, które do spraw wszczętych i niezakończonych nakazują stosować przepisy specjalnie w tym celu stworzone.)

Zastosowanie ogólnej klauzuli, że do spraw niezakończonych stosuje się nowe prawo, może być powodem innych problemów.

- Przez bezwzględne (automatyczne) poddanie przepisom nowej ustawy spraw wszczętych pod rządami starych przepisów określających prawa lub obowiązki — w przypadku zaostżenia wymogów lub wprowadzenia nowych przesłanek — możemy narazić się na zarzut naruszenia zasady pewności prawa, zaufania obywateli do prawa lub naruszenia zasady ochrony interesów w toku.
- Działanie nowego prawa wprost może uniemożliwić zakończenie spraw, jeżeli sprawy te pod rządami starych przepisów znalazły się na etapie dalece zaawansowanym (np. nieprawomocna decyzja administracyjna), a w nowo ustalonej procedurze dodano nowe przesłanki, jakie trzeba spełnić, aby uzyskać uprawnienie — organ stosujący prawo będzie musiał umorzyć postępowanie, zamiast je ukończyć.

Powyższe uwagi **nie prowadzą do wniosku, że w każdym przypadku nieprawidłowe jest korzystanie z zasady bezpośredniego działania nowego prawa** przez uwzględnienie jej w przepisach przejściowych. Przeciwnie, należy wręcz zastosować taką technikę, jeżeli „przecięcie” stosunków prawnych kształtujących się pod rządami starego prawa prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów³⁾. Musi to jednak nastąpić pod warunkiem zastosowania regulacji umożliwiających zainteresowanemu dostosowanie się do zaistniałej sytuacji. W takich przypadkach zamiast formułować przepis według schematu przedstawionego w tezie 2, należy skorzystać ze schematów zaproponowanych w przykładach i nie używać formuły, z której wynika, że pod rządami nowej ustawy stosuje się jej przepisy, lecz przesądzić, które postępowania są kontynuowane mimo tego, że zostały wszczęte przed wejściem w życie nowych przepisów.

Pamiętać jednak należy, że przy zastosowaniu takiej konstrukcji **muszą być spełnione następujące warunki**:

- Przepis musi jednoznacznie i wyczerpująco wskazywać, do jakich postępowań się odnosi.

³⁾ Szerzej na ten temat: *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego* pod red. E. Łętowskiej i K. Osajdy, Warszawa 2008, s. 36 i 38.

- Kontynuowanie spraw wszczętych na podstawie przepisów dotychczasowych nie może dotyczyć przypadków istotnej zmiany podstawy prawnej (np. wprowadzenie do procedury obowiązku wydania dodatkowej decyzji przez inny organ).
- Kontynuacja postępowań nie może prowadzić do nałożenia zakazów i obowiązków, których nie przewidywały przepisy, pod których rządami postępowanie zostało wszczęte, w taki sposób, aby naruszało to zasady konstytucyjne (zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony interesów w toku).
- Jeżeli nastąpiła istotna zmiana procedury, trzeba określić, jakie działania należy podjąć dodatkowo, aby spełnić nowe wymogi (np. dostarczenie dokumentów nieprzewidzianych we wcześniejszych przepisach), lub jakich działań uczestnik postępowania nie musi wykonać, mimo iż przewidują je nowe przepisy. Takie regulacje można uzależnić od etapu, na jakim sprawa się znajduje (złożenie wniosku, decyzja nieprawomocna).

*Opracował **Włodzimierz Zając***

Dyrektor Departamentu Prawa Społecznego RCL