

Beata Jolanta KOWALCZYK\*

## Pewność i jakość prawa a starorzymskie i współczesne czynniki prawotwórcze w Polsce

### Wstęp

Współczesne prawodawstwo cechuje się ekspansywnością przy jednoczesnej inflacji i niskiej jakości stanowionego prawa. Reglamentacja prawna obejmuje swym zakresem coraz to nowe obszary, wcześniej całkowicie wolne od ingerencji, prowadząc często do zmniejszenia wolności jednostki i zwiększenia jej uzależnienia od państwa. Obfita produkcja przepisów, zmienianie regulacji jeszcze przed ich wejściem w życie świadczące o ich złym przygotowaniu, powtarzanie błędów legislacyjnych skutkujących uznaniem aktu za niekonstytucyjny, uchwalanie przepisów niemających pokrycia w budżecie państwa – to tylko niektóre cechy charakteryzujące prace legislacyjne współczesnego prawodawcy. Stanowione prawo jest złej jakości i często traktowane przez jego twórców wyłącznie jako instrument do załatwiania konkretnego i zarazem partykularnego interesu politycznego. Z tego względu często nie spełnia swojej podstawowej roli, która przejawia się w ochronie interesu publicznego i dobra wspólnego. Wskazane wyżej działania prawodawców świadczą o tym, że stabilność prawa, towarzysząca narodom europejskim do połowy XX w., już nie powróci<sup>1</sup>. Jasność i doskonała przejrzystość struktur prawa, jego uniwersalność i elegancja konstrukcyjna będące codziennością dla jurystów rzymskich nie są i prawdopodobnie nie będą już cechami współcześnie stanowionego prawa<sup>2</sup>. Wiąże się to ze zjawiskiem braku prestiżu prawa, którego wyrazem jest jego nieprzestrzeganie i krytyczne do niego nastawienie. Powody istniejącego stanu rzeczy mają różnorakie źródło, ale jednym z nich jest z pewnością sprawność działania czynników prawotwórczych, ich wyobrażenia o prawie i o jego funkcjach<sup>3</sup>.

Niezmiennność i trwałość struktur prawnych i podstawowych wartości były nieodłącznym elementem europejskiej kultury prawnej mającej swe źród-

---

\* Uniwersytet Gdański, e-mail: beata.kowalczyk@prawo.ug.edu.pl.

<sup>1</sup> M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 109.

<sup>2</sup> W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 16.

<sup>3</sup> M. Safjan, *op. cit.*, s. 124 i n.

ło w licznych dokonaniach prawników rzymskich. Spośród nich Cycero wyraźnie wskazywał postulat pewności prawa (*certa iura*) w swoich dziełach<sup>4</sup>. Leżał on zresztą u podstaw kodyfikacji takich jak ustawa XII tablic, edykt Hadriana czy kodyfikacja Justyniana, a także zbiorów konstytucji wydawanych przez cesarzy. W zakresie prawa prywatnego wydawano niewiele ustaw, nie istniały też zbiory uchwał senatu i długo także rozporządzeń cesarskich. Korzystnie wyróżniała się natomiast działalność magistratur, zwłaszcza pretora, mimo że jego aktywność wiązała się często z realizacją władzy uznaniowej, np. co do udzielenia skargi, zarzutu czy interdyktu. W praktyce pewność prawną gwarantowali juryści, jako że stanowili główne źródło najważniejszych, stałych zasad prawnych<sup>5</sup>.

W niniejszej publikacji dokonana zostanie analiza trzech czynników prawotwórczych funkcjonujących w prawie rzymskim, tj.: działalności pretora – tworzącego prawo poprzez odpowiednie operowanie środkami procesowymi i sankcjami, jurysprudencji, której opinie, poprzez *ius publice respondendi*, miały moc prawa obowiązującego, oraz cesarza – wydającego dekryty jako najwyższy sędzia, stanowiące wiążące interpretacje prawa oraz reskrypty, będące odpowiedziami na indywidualne zapytania obywateli w kwestiach prawnych. Jej celem jest odnalezienie ich dzisiejszych odpowiedników. Treść artykułu będzie obejmowała wybrane formy działalności prawotwórczej wskazanych podmiotów, które zostaną zestawione z współczesną działalnością: władzy sądowniczej – tworzącej „precedensy”, interpretującej prawo i je uzupełniającej, wybranych urzędników – przygotowujących wiążące interpretacje prawa, np. w obrębie prawa podatkowego, oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – wydającego reskrypty i dekryty będące odpowiednikiem aktywności podejmowanej przez cesarza w prawie rzymskim. W efekcie podjęta zostanie próba wskazania, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, ich działalność ma wpływ na jakość i pewność tworzonego obecnie prawa.

## 1. Pretor i minister finansów

Poczynając od wyposażonego w najwyższe proregatywy imperium *ac potestas* pretora, zarówno *urbanus*, jak i peregrynów, należy podkreślić, że był on w historii prawa na przestrzeni stuleci figurą niepowtarzalną<sup>6</sup>. Z jednej strony działał jako prawodawca, a z drugiej w swym ręku koncentrował aplikację prawa. Pretor jako prawodawca przed objęciem urzędu był obowiązany ogłosić w ramach edyktu zespół norm, którymi będzie się posługiwał, wykonując jurysdykcję. Istotą tej działalności była możliwość podejmowania adekwatnej reakcji na potrzeby rozwijającego się obrotu prawno-gospodarczego. Szybki i uproszczony sposób uchwalania tego aktu także miał tu znaczenie, bowiem pretor z reguły

<sup>4</sup> *De inventione* 2,22,67.

<sup>5</sup> W. Litewski, *op. cit.*, s. 19–20.

<sup>6</sup> R. Lesaffer, *European legal history. A cultural and political perspective*, Cambridge 2009, s. 83 i n.

przy publikacji edyktu przejmował wszystko to, co zachowało swą aktualność<sup>7</sup>, a następnie dodawał swoje innowacje, które miały zaradzić zrodzonym przez rozwój stosunków gospodarczych, społecznych, politycznych, religijnych czy kulturalnych nowym potrzebom<sup>8</sup>. Ten sposób legislacji okazał się odpowiedni na owe czasy z uwagi na to, że uwzględniał dwie istotne cechy prawa rzymskiego w postaci zachowania z jednej strony tradycji, a z drugiej postępu. Te dwie cechy w doskonały sposób obrazują proces legislacyjny, który zachowując dobre rozwiązania odpowiadające potrzebom, przyczyniał się do utrzymania pewności prawa, niemniej jednak pozwalał na rozwój prawa wymuszony potrzebami zmieniających się stosunków prawnych. Pewność prawa w tym kontekście nie była jednak absolutna. Wydaje się bowiem, że o takiej możemy mówić, gdy adresat norm prawnych jest pewny swojej sytuacji prawnej, co oznacza, że może określić konsekwencje poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie prawa. Co w dalszej konsekwencji zapewnia mu bezpieczeństwo prawne związane z pewnością prawa, ponieważ umożliwia przewidywanie działań organów władzy państwowej, a także prognozowanie własnych<sup>9</sup>. W działalności pretora cecha ta realizowana była z jednej strony poprzez treść edyktu, w którym pretor zapowiadał udzielenie ochrony procesowej w określonych sytuacjach, z drugiej, odnosząc się do funkcji pretora realizowanej w trakcie dwustopniowego procesu rzymskiego (*per formulas*) – kiedy to mógł przyznać ochronę nawet wtedy, gdy *ius civile* jej nie przewidywało, czy też odmówić ochrony z uwagi na zasadę *aequitas*<sup>10</sup>, nie można przypisać jej cechy pewności. Niemniej jednak można ją z całą pewnością uznać za duży wkład w rozwój prawa i wielu instytucji. Daje temu wyraz chociażby dualizm instytucji prawnych, który występował zarówno w obrębie prawa rzeczowego, tzw. *duplex dominium*, jak i spadkowego. Warto przy tym podkreślić, że wytworzone w toku działalności pretorów prawo nie powstało drogą ustawodawczą, ale przez odpowiednie operowanie znajdującymi się w jego gestii środkami procesowymi i sankcjami. Pretor jako czynnik prawotwórczy wywarł w okresie przedklasycznym największy wpływ na rozwój rzymskiego prawa prywatnego, stąd też wytwór jego aktywności nie bez przyczyny zwany jest *viva vox est iuris civilis*<sup>11</sup>. Pomimo że jego działalność jedynie częściowo realizowała postulat pewności prawa, to mając na względzie ówczesne potrzeby ciągłego rozwoju i racjonalne stanowienie regulacji w oparciu o zasady słuszności i sprawied-

<sup>7</sup> Przy opracowywaniu treści edyktu stanowiącego pretorski program wymiaru sprawiedliwości, w tym przejęcia od poprzednika części edyktu (*edictum tralaticium*), pomagała pretorowi rada, tzw. *consilium*.

<sup>8</sup> H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Kraków 2013, s. 36 i n.

<sup>9</sup> M. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 57 i n.

<sup>10</sup> Owa korekta *ius civile* nie polegała na derogacji przepisów prawa cywilnego, ale na ich neutralizacji przez nieudzielenie skargi powodowi czy też przyznanie pozwanemu zarzutu procesowego przeciwko powodowi zgodnie z zasadą *aequitas*. Tę rolę pretora najdobitniej określił Papinian: D. 1,1,7,1: *Ius praetorium est quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia propter utilitatem publicam*.

<sup>11</sup> D. 1,1,8

liwości, można się pokusić o stwierdzenie, że prawo stanowione przez pretora było w zasadzie stabilne i dobrej jakości. Ten przymiot z pewnością dotyczył przejmowanych przez następców części edyktu (*edictum tralaticium*), która zawierała reguły ugruntowane, o uniwersalnym znaczeniu.

Z legislacyjną działalnością pretora można zestawić działania współczesnego ministra finansów wydającego ogólne interpretacje podatkowe<sup>12</sup>, które są szczególnym przejawem jego działalności. Podkreślić należy, że działania obu urzędników nie mają jednolitego charakteru, niemniej jednak są na tyle zbliżone, że ich zestawienie wydaje się uzasadnione. Minister wydaje interpretację, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania prawa przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej. Brak jednak przepisów określających, kiedy i w jakich okolicznościach powinien skorzystać ze swojej kompetencji. W doktrynie podnosi się, że taka sytuacja ma miejsce, gdy organy wydają w jednej sprawie sprzeczne decyzje<sup>13</sup>. Dodać należy, że do 2003 r. przepisy Ordynacji podatkowej (art. 14) nadawały moc ogólnie wiążącą takim interpretacjom, jednak sytuacja uległa zmianie po uznaniu tej regulacji przez TK za niezgodną z konstytucją<sup>14</sup>. Pomimo zmian, jakie dotknęły powyższe normy, w obrębie wskazanego przepisu znajduje się ciągle stwierdzenie „jednolite stosowanie”, które nie pozwala na wydawanie decyzji opartych na własnych interpretacjach, odmiennych od tych ministerialnych. W konsekwencji nieuwzględnienie w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej interpretacji ogólnej (albo interpretacji indywidualnej: art. 14 § 1) nie może szkodzić temu, kto się do niej zastosował. Wydanie decyzji opartej na wykładni własnej, odmiennej od tej wydanej przez ministra finansów, oznaczałoby ponadto, że prawo podatkowe – *a contrario* z art. 14a – nie jest stosowane jednolicie. Z punktu widzenia zasady państwa prawa oraz pewności prawa sytuacja taka jest absolutnie nie do przyjęcia. Dalszą konsekwencją „jednolitego zastosowania” można dostrzec w procedurze rozpatrywania odwołań od decyzji, gdzie organ odwoławczy będzie *de facto* związany interpretacją przeprowadzoną przez organ dotychczas rozpatrujący sprawę. Zbliżone podejście możemy zaobserwować w działalności pretora, który w części normatywnej edyktu zamieszczał zapowiedzi udzielania ochrony procesowej, a ta z kolei była przejmowana przez następcę jako stała część edyktu (*edictum tralaticium*).

## 2. Cesarz, dyrektorzy izb skarbowych, Sąd Najwyższy

### 2.1. Reskrypty i indywidualne interpretacje podatkowe

Działalność zbieżną z wykonywaną ponad 2000 lat temu możemy obserwować także współcześnie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na interpreta-

<sup>12</sup> S. Dolata, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Warszawa 2013, s. 117.

<sup>13</sup> W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Warszawa 2012, s. 257 i podana tam literatura.

<sup>14</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak niezgodność tego przepisu z art. 78 oraz art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r. sygn. akt K 4/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1288.

cje indywidualne, które z kolei mogą być utożsamiane z jedną z aktywności cesarza polegającą na wydawaniu reskryptów będących interpretacją obowiązującego prawa. Działalność dyrektorów izb skarbowych w Polsce polegająca na wydawaniu, w imieniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>15</sup>, indywidualnych interpretacji podatkowych<sup>16</sup> także ma na celu wskazanie, czy wnioskodawcy przysługuje w danym stanie faktycznym obowiązek, czy może uprawnienie<sup>17</sup>. Czynność ta nie wiąże się jednak z przyznaniem, stwierdzeniem albo uznaniem uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa<sup>18</sup>. Interpretacje indywidualne stanowią formę wyrażenia stanowiska, w jaki sposób należy interpretować oraz stosować przepisy prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, w sytuacji faktycznej, w której znajduje się lub może się znaleźć osoba zainteresowana<sup>19</sup>. Adresat interpretacji ma prawo, czy też możliwość, zastosowania się do niej, nie ma z pewnością takiego obowiązku<sup>20</sup>. Niemniej jednak uzyskanie interpretacji i postąpienie zgodnie z jej treścią w przedstawionej sprawie nie może szkodzić wnioskującemu<sup>21</sup>. Podobnie rzecz się miała w prawie rzymskim – skoro cesarz stał się *viva vox iuris civilis*, to działanie wnioskodawcy zgodne z interpretacją cesarską było działaniem uprawnionym.

Podstawą decyzji cesarskich były wątpliwości, które wyrosły na gruncie konkretnej sprawy w oparciu o indywidualny stan faktyczny. Z tego względu były one zwykle zbyt ograniczone lub zbyt ogólne, aby miały zastosowanie jako zasady prawne, dlatego też często ich wprowadzanie w życie było dość skomplikowane. Działanie cesarza jako czynnika prawotwórczego można zaprezentować w tym kontekście, odnosząc się do możliwości zastosowania potrącenia przeciwko fiskusowi. Cesarz Karakalla w treści jednego ze swych reskryptów uznał, że zasada, zgodnie z którą zastosowanie instytucji potrącenia było dozwolone przy okazji wszystkich skarg przeciwko fiskusowi, była zbyt szeroka. *Fiscus* miał swoje oddziały w całym cesarstwie, w związku z czym rozpatry-

<sup>15</sup> Warto zaznaczyć, że minister, udzielając normatywnego upoważnienia do wydawania w jego imieniu interpretacji indywidualnych prawa podatkowego, nie pozbawił się jednocześnie prawa do wydawania tych interpretacji. Zob. J. Brolik, *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2013, LexisNexis Online.

<sup>16</sup> Na podstawie art. 14j § 1 Ordynacji podatkowej, stosownie do swojej właściwości, interpretacje indywidualne mogą wydawać także: wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa.

<sup>17</sup> Minister finansów wydał rozporządzenie, upoważniając dyrektorów Izb Skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie oraz określając właściwość rzeczową i miejscową tych organów. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. z 2015 r. Nr 645. Zob. K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 226 i n.

<sup>18</sup> Brzeziński B., *et. al.*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1–2, Toruń 2007, s. 97.

<sup>19</sup> Brolik J., *op. cit.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> J. Brolik, *Tryb prawny kontroli indywidualnych interpretacji prawa podatkowego*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Kontrola realizacji zobowiązań podatkowych*, red. R. Dowgier, Białystok 2012, s. 359 i n. Na ten temat także G. Dźwigala, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 11, s. 50–54.

wanie spraw mogło się przedłużać, szczególnie w sytuacjach gdy ktoś z Egiptu podniósł zarzut potrącenia przeciwko skardze fiskusa podniesionej przez jego oddział funkcjonujący w innej, bardzo oddalonej prowincji. Stąd też cesarz Karakalla wydał kolejny reskrypt, na mocy którego potrącenie mogło zostać dokonane jedynie na podstawie zarzutu podniesionego przeciwko fiskusowi w prowincji, w której ten *fiscus* miał swoją siedzibę<sup>22</sup>. Uprawnienie do wykorzystania potrącenia przeciwko skarbowi państwa było ograniczane następnie przez spadkobierców Karakalli<sup>23</sup>.

Jeszcze innym przykładem prawotwórczej roli cesarza realizowanej poprzez reskrypty było sankcjonowanie praktyki. Tym sposobem cesarz Konstantyn Wielki wprowadził czterdziestoletnie posiadanie rozpoczęte niezależnie od *iustum initium possessionis*, które bez żadnych dodatkowych wymogów prowadziło do nabycia własności<sup>24</sup>. Prawdopodobnie instytucję tę wytworzyła praktyka w prowincjach rzymskich już wcześniej, a Konstantyn Wielki usankcjonował ją reskryptem. Wprowadzona regulacja była niezbędna i miała na celu ochronę długoletnich posiadaczy, którzy nie potrafili udowodnić swojego *iustus titulus*, co uniemożliwiało im skorzystanie z zarzutu długiego okresu posiadania. W reskrypcie przyznano takim posiadaczom *praescriptio quadraginta annorum*. Dało to początek instytucji wprowadzonej później przez Justyniana jako zasiedzenie nadzwyczajne (*longissimi temporis praescriptio*)<sup>25</sup>.

## 2.2. Dekrety i abstrakcyjne uchwały Sądu Najwyższego

Legislacyjna działalność cesarza okazuje się szczególnie interesująca z uwagi na mnogość form, za pomocą których realizował swoje uprawnienia, działając z jednej strony jako sędzia, z drugiej jako legislator. W okresie cesarstwa działalność cesarza w ogóle charakteryzowała się dużą różnorodnością. Oprócz wspomnianego reskryptu mógł wydawać także dekrety, które według Paulusa miały na celu interpretację i zmianę prawa. W obszarze cesarskich orzeczeń dekrety były używane przez cesarza w celu przekształcania prawa. Niekiedy wydając dekret, cesarz ustalał wiążącą interpretację istniejącej już w obrębie *ius civile* reguły. Na skutek tej działalności cesarze wprowadzili np. niezaskarżalność fideikomisów, zasadę, iż wierzytelność można cedować<sup>26</sup>. Wskazana wyżej aktywność cesarza zbieżna jest z jedną z form działalności Sądu Najwyższego w Polsce – tzw. abstrakcyjnymi uchwałami Sądu Najwyższego, podejmowanymi w celu wyjaśnienia przepisów prawnych budzących wątpliwości w prakty-

<sup>22</sup> C. 4,31,1.

<sup>23</sup> D. 49,14,46,5.

<sup>24</sup> Konstytucja została wydana między rokiem 326 a 333, S. Riccobono, *Berliner Griechische Urkunden 267*, [w]: *Fontes Iuris Romani Antejustiniani: in usum scholarum. Leges, auctores, liber syro-romanus, negotia*, t. 1, Florentiae 1968, s. 464–465.

<sup>25</sup> Por. B. Ruskiewicz, *Longi temporis praescriptio jako zarzut długiego okresu posiadania*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.1, s. 235–248.

<sup>26</sup> R. Taubenschlag, W. Kozubski, *Historja i instytucje rzymskiego prawa prywatnego*, Kraków–Warszawa 1938, s. 35.

ce lub takich, których stosowanie wywołało w tej praktyce rozbieżności (art. 60 pkt 1 i 2 ustawy o SN<sup>27</sup>). Co prawda uchwałąm tym żaden przepis prawa nie przypisuje mocy wiążącej, nawet w wypadku gdy nadano im status zasad prawnych (z mocy prawa mają taki status uchwały podejmowane w składzie całej izby, izb połączonych lub Zgromadzenia Ogólnego sędziów SN – art. 61 § 6 zd. 1 ustawy o SN, zaś uchwały podejmowane w składzie siedmiu sędziów SN tylko wówczas, gdy skład orzekający tak zadecyduje – art. 61 § 6 zd. 2 ustawy o SN), tym niemniej odstępianie od uchwały SN wpisanej do księgi zasad prawnych wymaga dochowania specjalnej procedury (określonej w art. 62 ustawy o SN), a ma to niewątpliwie psychologiczny wpływ na odczytywanie treści przepisu poddanego wykładni w tym trybie w sądach niższych instancji<sup>28</sup>.

Wracając do działalności cesarza i dekretów, warto dodać, że w niektórych przypadkach dochodziło do stworzenia nowych regulacji. Najczęściej miało to miejsce w obszarach prawnych, które nie były objęte regulacjami *ius civile*, takich jak np. prawo podatkowe. Od czasów gdy w okresie wczesnego cesarstwa zaczął funkcjonować rzymski *fiscus*, prawo cywilne było już w zasadzie wykształcone, natomiast jego uprawnienia i obowiązki musiały być sformułowane przez administrację.

Jeden z przykładów takiego zastosowania dekretu odnajdujemy we fragmencie *Digestów* dotyczącym możliwości zastosowania instytucji potrącenia od fiskusa, a konkretnie procedury jej realizacji. Wedle prawa rzymskiego należała ona do jurysdykcji generalnej procedury cywilnej, jednak w przypadkach gdzie stroną był *fiscus*, trzeba było zastosować odrębny proces (*cognitio extra ordinem*). Dlatego też w tej sprawie wystąpiono do cesarza Septimusa Severa i Karacalli z zapytaniem o to, czy potrącenie było dopuszczalne także w procedurach fiskalnych. Cesarz dał wyraz swojemu pogładowi na sprawę w przywołanym dekrete. Według niego każda osoba, która potrafiła udowodnić, że *fiscus* otrzymał od niej sumę pieniędzy równą kwocie, o którą sama została pozwana, mogła zastosować zarzut potrącenia i zablokować w ten sposób skargę fiskusa<sup>29</sup>.

### 3. Prawnicy rzymscy

Na tle powyższych rozważań warto przywołać także działalność jurysprudencji rzymskiej, a konkretnie tych jurystów, którym cesarz August przyznał przywilej udzielania opinii prawnych (*responsa*) z upoważnienia samego pryncypsa. Uprzywilejowani prawnicy udzielali porad w formie zapieczętowanego listu, który w zasadzie wiązał tylko proszącego o poradę sędziego, jednakże tylko w konkretnym przypadku procesowym. Ten tryb działania jest odpowiednikiem zarówno indywidualnych interpretacji podatkowych, jak i zapytań praw-

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2013 r., poz. 499; Dz.U. z 2014 r., poz. 504 ze zm.

<sup>28</sup> A. Górski, *Komentarz do art. 7 ustawy o ustroju sądów powszechnych*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 56; B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 211.

<sup>29</sup> D. 16,2,24.

nych w trybie prejudycjalnym. Ta forma aktywności jurysprudencji stała się źródłem obowiązującego prawa na mocy reskryptu cesarza Hadriana, który nadał wielu responsom mającym zgodną treść formalną moc ustawy.

Przeprowadzona powyżej analiza jasno pokazuje, że czynniki prawotwórcze występujące w prawie rzymskim mają swe odpowiedniki pośród współczesnych środków prawotwórczych. Zastosowana analogia ukazuje, że potrzeby będące czynnikiem pobudzającym ich działalność są wciąż takie same. Mimo upływu tysięcy lat rozwój stosunków prawno-gospodarczych nieustannie jest na bardzo wysokim poziomie, co zmusza do aktywności w zakresie kształtowania coraz to nowych regulacji.

Odnosząc się do stanowienia prawa w starożytnym Rzymie, można przywołać Monteskiusza, który częściowo opiera swoją teorię trójpodziału władzy na organizmie urzędniczym Republiki Rzymskiej, gdzie władza podzielona została między konsulów, trybunów oraz różne zespoły ukształtowane przez obywateli, jak *comitia* czy *concilia plebis*. Organizacja polityczna państwa zmieniła się wraz z upadkiem republiki i powstaniem imperium, kiedy to mimo że oficjalnie dawne założenia podziału władzy formalnie nie zostały uchylone, to jej faktyczne wykonywanie pozostało w rękach cesarza. Koncentrował w sobie władzę prawodawczą, wykonawczą i sędziowską, co w konsekwencji doprowadziło do obfitości sposobów tworzenia i interpretacji prawa<sup>30</sup>.

#### 4. Dekrety i reskrypty Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Niejako na marginesie zagadnienia wskazanego w temacie warto przywołać także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którego efekty działalności mają niebagatelny wpływ na prawo obowiązujące w Polsce. Akty wydawane przez Trybunał są analogiczne do wydawanych przez cesarzy w starożytnym Rzymie. Omówione w niniejszym artykule przykłady ich aktywności pokazują, w jaki sposób wykorzystywali dwie spośród przyznanych im form działalności prawotwórczej do kreowania i przekształcania prawa prywatnego, poprzez rozstrzygnięcie skomplikowanych kwestii w ramach konkretnych przypadków. Te formy konstruowania prawa znajdują swoje odzwierciedlenie w funkcjonowaniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w ramach swoich kompetencji rozwija prawo Unii. W niektórych sytuacjach Trybunał działa jak prawdziwy sąd najwyższy, wydając dekrety na skutek wszczęcia procedury przez Komisję Europejską przeciwko państwu członkowskiemu, które nie wypełnia zobowiązań traktatowych, a także w celu dokonania oceny apelacji wniesionej od orzeczenia sądu. Działania te Trybunał wykonuje w trybie postępowania w sprawie uchybienia, w ramach którego zobowiązuje państwo do bezzwłocznego naprawienia sytuacji, które to postępowanie może się zakończyć nałożeniem grzywny w razie niepodjęcia przez państwo działania.

---

<sup>30</sup> G. 1,5.



Drugim z rodzajów aktów prawotwórczych wydawanych przez Trybunał są reskrypty, będące odpowiedziami na zapytania prawne wnoszone jeszcze przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał w ramach wstępnego postępowania. Trybunał dokonuje w ten sposób wykładni prawa w ramach orzeczeń w trybie prejudycjalnym<sup>31</sup>. Właściwe stosowanie prawa UE jest zadaniem władzy sądowniczej każdego z państw członkowskich. Zawsze istnieje jednak ryzyko, że prawo to zostanie zinterpretowane odmiennie przez sądy w różnych krajach. Stąd też sądy mają możliwość zwrócenia się o wyjaśnienie do Trybunału Sprawiedliwości jakiegokolwiek wątpliwości co do wykładni lub ważności danego aktu prawnego UE. Tożsamy mechanizm może być zastosowany dla kontroli zgodności z prawem UE krajowych przepisów i praktyki sądowej. Rozwój doktryny prawa europejskiego wskazuje na częste łączenie obu środków<sup>32</sup>.

## Wnioski

Czynniki prawotwórcze, czyli wyrażające wolę państwa, ulegały w Rzymie i w późniejszych okresach głębokim przemianom, na które miały wpływ zmiany w obrębie stosunków społeczno-ekonomicznych i ustrojowych form państwa. Także współcześnie można zaobserwować modyfikacje zachodzące w ich obrębie, jednak zwykle ich powodem są partykularne interesy zmieniającej się opcji rządzącej. Wiele starorzymskich czynników ma swoje odpowiedniki we współczesnych systemach prawnych. Ich zestawienie ukazuje liczne analogie w działaniach podejmowanych przez poszczególne czynniki, pomimo że ich aktywność dzieła całe wieki.

Od najdawniejszych czasów tworzenie prawa jest procesem, w którym prawodawca formułuje wypowiedzi, za których pomocą zamierza wpłynąć na zachowania innych podmiotów. W kontekście tego procesu, a zwłaszcza jego rezultatu, istotne jest, aby kształtowanie ich sytuacji prawnej nie polegało na zaskakiwaniu ich decyzjami prawodawczymi<sup>33</sup>. Niemniej jednak współczesny rozwój stosunków prawnych i gospodarczych w warunkach globalizacji powoduje, że cechują się one wysokim stopniem skomplikowania i specjalizacji, a także są wyrazem nadmiernego interwencjonizmu państwa i pozytywistycznego rozumienia prawa. To z kolei skutkuje biciem rekordów przez prawodawców w liczbie stanowionych aktów prawnych. Niestety w tych okolicznościach ilość nie przechodzi w jakość, a wręcz przeciwnie – większość stanowionych przepisów to nowelizacje poprzednich, co dowodzi, że poprzednie były po prostu błędne. Rezultatem takiego stanu rzeczy jest brak zaufania do prawa i organów władzy, powiązany często z brakiem poczucia bezpieczeństwa osobistego i materialnego obywateli.

<sup>31</sup> *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 67.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014, s. 53 i n.

Na niską jakość oraz brak pewności współcześnie stanowionego prawa ma wpływ przede wszystkim legislator, a więc czynniki prawotwórcze. Wydaje się, że skoro można zaobserwować analogiczne działania tych czynników w prawie rzymskim, to należałoby powtórzyć sformułowany przez Cyserona postulat *certa iura* oraz zaprzestać odchodzenia od jasnych, przejrzystych i uniwersalnych konstrukcji prawnych powstałych w prawie rzymskim. Bowiem to właśnie tam efektem legislacji były normy cechujące się niezmiennością, trwałością i wyrażające fundamentalne wartości będące nieodłącznym elementem dzisiejszej prawnej kultury europejskiej. Natomiast ciągłość i kontynuacja kultury prawnej, budowanie jej wokół zachowań prawnych kształtujących się drogą ewolucji, rozwoju myśli prawniczej i orzecznictwa, pokazuje, jak istotnym czynnikiem dla funkcjonowania państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego jest prawo, jego przewidywalność, stabilność czy kontynuacja – cechy, które determinują jego pewność i dobrą jakość.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2013 r., poz. 499; Dz.U. z 2014 r., poz. 504 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. Nr 112, poz. 770 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. z 2015 r. Nr 645.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r. sygn. akt K 4/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1288.

### Opracowania

- Bładowski B., *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013.
- Brolik J., *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2013, LexisNexis Online.
- Brolik J., *Tryb prawny kontroli indywidualnych interpretacji prawa podatkowego*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Kontrola realizacji zobowiązań podatkowych*, red. R. Dowgier, Białystok 2012.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Masternak M., Olesińska A., Orłowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1–2, Toruń 2007.
- Dolata S., *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Warszawa 2013.
- Dźwigala G., *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 11.
- Górski A., *Komentarz do art. 7 ustawy o ustroju sądów powszechnych*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Warszawa 2013.
- Kupiszewski H., *Prawo rzymskie a współczesność*, Kraków 2013.
- Lesaffer R., *European legal history. A cultural and political perspective*, Cambridge 2009.
- Litewski W., *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001.
- Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Warszawa 2012.
- Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007.
- Riccobono S., *Berliner Griechische Urkunden 267*, [w:] *Fontes Iuris Romani Antejustiniani: in usum scholarum. Leges, auctores, liber syro-romanus, negotia*, t. 1, Florentiae 1968.

- Ruszkiewicz B., *Longi temporis praescriptio jako zarzut długiego okresu posiadania*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.1.
- Safjan M., *Prawa Polska*, Warszawa 2005.
- Taubenschlag R., Kozubski W., *Historja i instytucje rzymskiego prawa prywatnego*, Kraków–Warszawa 1938.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.
- Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.

RELIABILITY AND QUALITY OF LAW, AND THE ANCIENT-ROMAN  
AND CONTEMPORARY LAW-MAKING FACTORS IN POLAND

**Abstract:** This publication analyzes three legislative factors functioning in Roman law, i.e., the activity of a praetor – creating law through appropriate handling of processing means and sanctions, jurisprudence – whose opinions by *ius publice respondendi*, had the force of law in force, and the emperor – who, as the supreme judge, issued decrees which were binding interpretations of the law as well as rescripts, which were replies to individual inquiries of citizens on legal matters. The aim of this analysis is to find their modern counterparts. The content of the article includes selected forms of law-making activity of these entities, which will be juxtaposed with contemporary activities of the judiciary which creates “precedents”, interprets and subsidizes the law, as well as elected officials who prepared binding interpretations of the law, e.g., within the tax law and the Court of Justice of the European Union which issued rescripts and decrees equivalent to the activity undertaken by the emperor in Roman law. As a result, an attempt is made to demonstrate whether, and if so, to what extent, their activities affect the quality and reliability of the law formed currently.

**Keywords:** LEGISLATIVE FACTORS IN ROMAN LAW, CONTEMPORARY LEGISLATIVE FACTORS, QUALITY AND RELIABILITY OF LAW

