

Jan Podkowiak, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, ss. 443

Temat recenzowanej książki odnosi się do problematyki z pogranicza prawa konstytucyjnego i prawa cywilnego, będącej wynikiem przenikania się prawa publicznego i prywatnego. O ile liczne są monografie odnoszące się do związków prawa konstytucyjnego z różnymi gałęziami prawa publicznego, o tyle styk prawa konstytucyjnego i prawa cywilnego, poza opracowaniami dotyczącymi kwestii szczegółowych, w zasadzie pozostawał do tej pory poza obszarem intensywnej analizy naukowej. Działo się tak pomimo promieniowania Konstytucji na cały system prawny, uznawania horyzontalnego działania jej norm i sięgania do niej w orzecznictwie sądów cywilnych. Z tego też względu wybór tematu pracy był nie tylko bardzo trafny, ale bez przesady można stwierdzić, że stanowił odpowiedź na palącą potrzebę sformułowania generalnych, naukowych podwalin w miejsce niespójnej mozaiki tez, incydentalnie formułowanych do tej pory w orzecznictwie i piśmiennictwie odnośnie skutków niekonstytucyjności prawa w obszarze prawa cywilnego. Dodatkowo recenzowana pozycja stanowi istotny wkład naukowy w harmonizowanie systemu prawa jako całości i konstytucjonalizację porządku prawnego.

Założeniem badawczym autora była weryfikacja i rozwinięcie rozważań nad skutkami wyroków Trybunału Konstytucyjnego wypracowanych w nauce prawa konstytucyjnego i teorii prawa, a następnie przełożenie tych treści na zagadnienia cywilistyczne, takie jak powstanie, ustanie i zmiana stosunków cywilnoprawnych. W obszarze prawa cywilnego autor skupił się głównie na stosunkach majątkowych, słusznie zauważając, że stosunki osobiste, rodzinne i korporacyjne cechują się wieloma odrębnościami, przez co trudniej na ich gruncie budować rozwiązania modelowe. Tym bardziej słusznie wyłączono spod rozważań

niekonstytucyjność działań władzy publicznej niezwiązaną ze stanowieniem prawa. Tym założeniom w pełni odpowiada konstrukcja pracy i przyjęte metody badawcze.

Analiza problemu badawczego prowadzona jest metodami teoretyczną i dogmatyczną. Autor zrezygnował z metody komparatystycznej, choć w niektórych miejscach wątki komparatystyczne się pojawiają (np. odnośnie do ujęcia skutków czasowych orzeczenia o niekonstytucyjności prawa).

Konstrukcja pracy jest spójna i harmonijna. Składa się ona z niewyodrębnionych wprost, ale wyraźnie widocznych dwóch części – konstytucyjnej i cywilistycznej. W pierwszych czterech rozdziałach autor analizuje kwestie związane z niekonstytucyjnością prawa w ogólności, mechanizm orzekania w tym względzie, skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w systemie prawa, także w ujęciu czasowym. Dodatkowym wyzwaniem, któremu autor sprostał, była konieczność zebrania, analizy i wyprowadzenia wniosków z niejednokrotnie sprzecznych wypowiedzi doktryny i orzecznictwa – zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych oraz powszechnych. W kolejnych trzech rozdziałach ustalenia z poprzedniej części pracy zostały skonfrontowane z konstrukcjami cywilistycznymi. Analizy dotyczą wpływu orzeczenia o niekonstytucyjności prawa na stosunek cywilnoprawny, wadliwość czynności prawnych oraz mechanizmy służące restytucji konstytucyjności na gruncie stosunków cywilnoprawnych. Również w tym zakresie, przed przejściem do właściwej analizy, autor musiał konfrontować sprzeczne głosy doktryny prawa cywilnego i tezy z orzecznictwa. Bardzo istotną wartością recenzowanej pracy są wyraźne konkluzje w odniesieniu do rozstrzyganych spornych kwestii, poprzedzone wnikliwym rozważeniem przedstawianych poglądów doktrynalnych i orzeczniczych. Pracę dopełniają klarowne wprowadzenie i zakończenie, a także wykaz orzecznictwa i literatury.

Recenzja nie jest odpowiednim miejscem do referowania całości zawartości dzieła, dlatego poniżej wskażę bardzo zawężony (i z natury rzeczy – subiektywny) wybór najbardziej interesujących kwestii.

W rozdziale pierwszym, dotyczącym niekonstytucyjności prawa jako pojęcia doktryny konstytucyjnej, autor opowiada się między innymi za

wyraźnym rozdzieleniem kwestii obowiązywania prawa i domniemania konstytucyjności, odwołując się do tez przedstawionych przez Andrzeja Grabowskiego. Wskazuje, że ta druga kwestia jest raczej kategorią procesowego prawa konstytucyjnego związaną z rozkładem ciężaru wykazania niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji i jest oderwana od skutku derogacyjnego orzeczenia sądu konstytucyjnego. W rozdziale tym zauważono różnicę pomiędzy bardzo skromną siatką pojęciową prawa konstytucyjnego odnoszącą się do wad aktów normatywnych w konfrontacji z wypracowanymi w cywilistyce skutkami wadliwości czynności prawnych, a przez to brak bezpośredniej przekładalności skutków niekonstytucyjności prawa na konstrukcje znane z prawa cywilnego. Autor wyraźnie opowiada się za scentralizowanym modelem kontroli konstytucyjności prawa, zauważając jednak kompetencje sądów administracyjnych odnośnie do prawa miejscowego (art. 184 zdanie 2 Konstytucji). W tym miejscu trzeba jednak zauważyć, że nie do końca trafne są spostrzeżenia autora, jakoby kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych wykonywana przez sądy administracyjne była „paralelną kontrolą scentralizowaną” i nie jest dowodem na istnienie kontroli rozproszonej czy mieszanej. Nie ma bowiem żadnych mechanizmów wymuszających rozpoznanie każdej sprawy z tej kategorii przez organ centralny – NSA. Podobnie nie do końca uzasadnione jest stwierdzenie, że kwestia ta nie ma większego znaczenia dla rozprawy. Wydaje się, że pole badawcze mogło nie obejmować tej problematyki, bo kontrola legalności prawa sprawowana przez sądy administracyjne w istocie jest wątkiem pobocznym problemu, ale pod warunkiem zdefiniowania tego pola badawczego jako „cywilnoprawne skutki niekonstytucyjności prawa wynikającej z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”. Na marginesie można jeszcze wskazać na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, które są formą kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawa miejscowego, przewidzianą w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z uwagi na zasadniczo prewencyjny model tej kontroli, nie mógł mieć on istotnego znaczenia dla rozważań autora, ale jego istnienie nie wpisuje się w bronioną tezę o wyłącznie scentralizowanym modelu kontroli hierarchicznej zgodności prawa przewidzianym przez polskiego ustrojodawcę. Nie czynię tu zastrzeżeń do tytułu samej książki, który – w przeciwieństwie do tytułu rozprawy naukowej – może

i powinien być zwięzły. W dalszej części rozdziału autor odnosi się między innymi do kwestii pomijania przepisów podustawowych przez sądy, uznając ich kompetencję w tym względzie, ale wskazując jednocześnie, że właściwszym rozwiązaniem byłoby wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. W kwestii możliwości pomijania przez sądy w stosowaniu niekonstytucyjnych ustaw stanowisko autora jest chwiejne, gdyż z jednej strony wyklucza tę kompetencję, obszernie uzasadniając swoje stanowisko, a z drugiej – dopuszcza taką możliwość, odwołując się do przesłanek natury faktycznej (s. 61–65).

W rozdziale drugim, dotyczącym kwestii stwierdzenia niekonstytucyjności prawa w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, autor zauważa, że choć regulacje proceduralne nie przewidują odrębnych zasad postępowania dla dokonywania kontroli norm różnych gałęzi prawa, w tym dla przepisów prawa cywilnego, to jednak praktyka orzecznicza różnice te dostrzega. Analiza tych odrębności rozpoczyna się od stwierdzenia, że normy prawa cywilnego mają głównie charakter ochronny dla wolności człowieka, a przez to są pochodną przepisów Konstytucji proklamujących ochronę tej wolności. Z drugiej strony – z uwagi na przedmiot regulacji prawa cywilnego, nie każdy przepis Konstytucji może być wzorcem kontroli. Autor nie ogranicza się do opisu mechanizmu kontroli norm, ale także krytykuje praktykę trybunalską. Przykładowo poddaje w wątpliwość zamieszczanie rozstrzygnięcia o braku niezgodności („nie jest niezgodny”), wskazując, że w tej sytuacji bardziej adekwatnym orzeczeniem byłoby umorzenie postępowania, skoro kontrola nie mogła być przeprowadzana w odniesieniu do wskazanego wzorca. Wydaje się to postulatem słusznym, idącym w kierunku zwiększenia komunikatywności sentencji orzeczeń trybunalskich. Autor podnosi również, że wyroki interpretacyjne nie powinny być wydawane w przypadku naruszenia wymogu określoności prawa, bowiem wówczas taki wyrok w istocie miałby charakter prawotwórczy. Krytyka autora dotyczy także kategorycznego stanowiska Trybunału w kwestii niedopuszczalności wznowienia postępowania przed Trybunałem.

Rozdział trzeci dotyczy kontrowersyjnej kwestii prawotwórczego charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutków dla systemu prawa. Autor odrzuca generalnie założenia dopuszczające prawotwórczy

charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i wskazuje, że tego typu stwierdzenia stoją w sprzeczności z mechanizmem działania tych orzeczeń, które same w sobie nie ingerują w porządek prawny, ale dopiero ogłoszenie orzeczenia ma skutek derogacyjny. W rozdziale tym znalazły się także interesujące wątki prawnoporównawcze odnośnie *vacatio derogationis* przewidzianego konstytucjami Słowacji i Rumunii, które – zdaniem autora – sprzyjają bezpieczeństwu prawnemu.

Rozdział czwarty opisuje skutki trybunalskiego orzeczenia negatywnego w ujęciu czasowym. Po zrelacjonowaniu stanowisk judykatury i doktryny, jako najwłaściwsza została wskazana koncepcja zakładająca, że norma uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjną, od ogłoszenia orzeczenia nie może mieć zastosowania ani do stanów faktycznych w przyszłości, ani z przeszłości. Zdanie autora wynika z celu regulacji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji i wskazuje na obowiązywanie konstytucyjnej normy intertemporalnej, wedle której norma uznana za niekonstytucyjną nie może być stosowana także do zdarzeń, które miały miejsce, gdy norma ta stanowiła część porządku prawnego. Jest to jedno z kluczowych założeń autora, które będzie rzutować na opisywane w dalszej części pracy skutki cywilnoprawne. W przypadku odroczenia przez Trybunał wejścia w życie swojego orzeczenia, zdaniem autora, norma powinna być dalej stosowana w terminie wskazanym w orzeczeniu trybunalskim, chyba, że jest to norma podstawowa, którą sąd może pominąć w stosowaniu, ważąc przy tym konstytucyjne wartości. Autor wyraża także stanowisko, że w okresie odroczenia sąd może pominąć w stosowaniu niekonstytucyjną normę ustawową, gdyby w jego ocenie przemawiały za tym względy konstytucyjne, których Trybunał nie wziął pod rozwagę, decydując o odroczeniu (s. 190). Teza ta stanowi literalne powtórzenie jednozdaniowego stanowiska wyrażonego przez autora w komentarzu do Konstytucji¹. Jest ona niezwykle interesująca i liczyłem, iż w recenzowanej książce zostanie rozwinięta. Niestety tak się nie stało, mimo że zdaje się ona stać w sprzeczności z wyrażonym przez autora poglądem odmawiającym sądom możliwości pomijania w stosowaniu obowiązujących niekonstytucyjnych ustaw

1 A. Mączyński, J. Podkowik, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1216.

i jeśli się trzymać tego stanowiska – sąd wkraczałby w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wyznaczania okresu stosowania niekonstytucyjnej normy. Rozdział kończy zasygnalizowanie kwestii intertemporalnych, które stanowią już pomost do drugiej części pracy, poświęconej kwestiom cywilistycznym.

Rozdział piąty otwiera cywilistyczną część pracy i poświęcony jest wpływowi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na stosunek cywilnoprawny. Autor zauważa, że nie można utożsamiać stosunku cywilnoprawnego z normą prawną, ponieważ jest on złożoną strukturą normatywną, na której kształt normy prawne mają wpływ, ale nie wyłączny. Ponadto stosunek cywilnoprawny może być ujmowany abstrakcyjnie lub konkretnie i w zasadzie jest agregatem elementarnych stosunków prawych, który w stosunkach pomiędzy podmiotami wyraża się w wiązce różnorodnych stosunków elementarnych. Autor słusznie podnosi, że zmiana normatywna wynika ze skutku derogacyjnego orzeczenia trybunalskiego będzie miała znaczenie głównie dla tych elementarnych stosunków, a o wiele rzadziej – dla całych stosunków cywilnoprawnych. Powstanie, zmiana i ustanie stosunku cywilnoprawnego jest wynikiem zdarzenia prawnego, do których wyrok trybunalski sam w sobie nie należy. Te ustalenia przywiodły autora do postawienia tezy, że jeśli chodzi o wpływ na stosunki cywilnoprawne, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest aktem o zbliżonym znaczeniu do derogacyjnych aktów prawodawczych. Rozwijając tę tezę, autor wskazuje, że orzeczenia negatoryjne i niektóre orzeczenia afirmatywne mogą rodzić skutki w postaci powstania, ustania lub zmiany stosunku cywilnoprawnego i praw podmiotowych, a następnie ilustruje swoje wywody konkretnymi przykładami z orzecznictwa (s. 233–249). Konkludując wskazane przykłady, wskazano, że w przypadku uznania za niekonstytucyjną normę pozbawiającą prawa podmiotowego, może to prowadzić do przywrócenia prawa. Zdaniem autora przywrócenie to nie następuje automatycznie, ale wymaga akcji sądowej zainicjowanej przez osobę wyzuta z prawa niekonstytucyjną regulacją, w szczególności wytoczenia powództwa określonego np. w art. 222 k.c. lub art. 189 k.p.c. Teza ta wydaje się jednak być wątpliwą. Po pierwsze dlatego, że nie można wykluczyć najbardziej naturalnego dla stosunków cywilnoprawnych rozwiązania w postaci działań sanacyjnych samych zainteresowanych stron.

Po drugie – oba powództwa nie kształtują stosunków cywilnoprawnych. Pierwsze z nich – powództwo petytoryjne – nie stanowi zdarzenia prawnego powodującego przywrócenie prawa, ale środek jego ochrony (tutaj: prawa własności). Drugie ze wskazanych powództw tym bardziej nie stanowi takiego zdarzenia prawnego, bowiem jego istota polega na deklaratoryjnym ustaleniu przez sąd, że dany stosunek prawny istnieje. Oczywiście te instrumenty mogą być przydatne dla osoby wyzutej z prawa w przypadkach spornych lub gdy potrzebne jest wylegitymowanie się urzędowym stwierdzeniem przywrócenia prawa, jednak nie mogą służyć uzasadnieniu tezy, że przywrócenie prawa nie następuje automatycznie, a dzieje się tak dopiero wskutek stwierdzenia tej okoliczności przez sąd. Kwestia jest o wiele mniej skomplikowana w przypadku wyzucia z prawa na mocy orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej – wówczas do odzyskania prawa nie dochodzi, natomiast istnieje możliwość wznowienia postępowania. W tym zakresie słusznym jest wyrażone w książce zapatrywanie, zgodnie z którym dla przywrócenia prawa wznowienie postępowania będzie konieczne także w sytuacji, gdy wyzucie nastąpiło *ex lege* lub w drodze czynności prawnej, o ile następnie przyobiekło postać prawomocnego orzeczenia organu władzy publicznej. Kolejnymi poruszonymi kwestiami jest ustanie i zmiana stosunku prawnego wskutek działania orzeczenia orzekającego niekonstytucyjność normy. W tym przedmiocie autor również obszernie wskazuje szereg przykładów z orzecznictwa, jednak brakuje tutaj uogólnionych wniosków przeprowadzonej analizy. Jeśli chodzi o skutki stwierdzenia niekonstytucyjności prawa w obrębie statusu podmiotów prawa, to w odniesieniu do zniesienia bytu podmiotów niebędących osobami fizycznymi autor wyraża zapatrywanie, że „wyrok jest samowystarczający”. Przypuszczam, że jest to skrót myślowy, oznaczający automatyzm działania skutku derogującego wyroku Trybunału na byt podmiotu prawa, co – jak podniesiono i z czym należy się zgodzić – powinno powodować uruchomienie procedur likwidacyjnych przewidzianych przez prawo. Gdyby takich procedur nie było, autor słuszenie zauważa, że niezbędna byłaby w tym względzie interwencja prawodawcza. Interesujące są rozważania autora w kwestii skutków orzeczenia niekonstytucyjności normy stanowiącej podstawę prawną dla powołania podmiotu niepublicznego i konieczność niuansowania w tym

względnie konsekwencji dla bytu takiego podmiotu, zwłaszcza jeśli jest on wpisany do oficjalnego rejestru.

Rozdział szósty dotyczy wadliwości czynności prawnych jako skutku niekonstytucyjności prawa. Co do zasady, zdaniem autora, skutki takie nie dotyczą czynności dokonanych przed wejściem wyroku trybunalskiego w życie, ale z pewnymi wyjątkami. Słusznie zauważono, że nieważność będzie dotyczyła czynności z zakresu *imperium*, skoro podmioty publiczne mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Ponadto autor postuluje uznanie nieważności czynności wszelkich podmiotów obrotu cywilnoprawnego, jeśli dana czynność kształtowała sytuację prawną innego podmiotu bez jego woli, ponieważ tego typu kompetencje nie są przejawem korzystania z prawem chronionej wolności jednostki. Autor rozważa także kwestie skutków niekonstytucyjności norm „wprzęgniętych” w statuty podmiotów prawa i treść stosunków prawnych, słusznie kwestionując stanowisko judykatury zakładające nieważność tych postanowień i postulując niuansowanie tych skutków, zwłaszcza że przepisy prawa cywilnego bezwzględnie nieważność czynności prawnej traktują jako ostateczność, po wzruszalności, bezskuteczności lub zastąpieniu przez inną istniejącą regulację prawną. Jeśli chodzi o czynności rozporządzające, autor stoi na stanowisku, że są one nieważne *ab initio*, bo tylko taki skutek da się pogodzić z cywilistyczną konstrukcją bezwzględnej nieważności.

Rozdział siódmy dotyczy restytucji konstytucyjności w stosunkach cywilnoprawnych po stwierdzeniu niekonstytucyjności prawa. Autor postawił tezę, że nie zawsze w takiej sytuacji oznaczać to będzie bezwzględny nakaz dążenia do stanu, jak gdyby niekonstytucyjna norma w ogóle nie obowiązywała. W szczegółowych rozważaniach autor postuluje szerokie rozumienie aktów wskazanych w art. 190 ust. 4 Konstytucji i objęcie nimi także czynności podmiotów niepublicznych, o ile wykonują one zadanie z zakresu władztwa publicznego. Na uwagę zasługuje niezwykle istotna dla praktyki teza, zgodnie z którą samo konstytucyjne sformułowanie „wznowienie postępowania” nie może być zawężane do instytucji określonych w ustawach procesowych i niewykluczone jest tutaj realizowanie tego prawa w drodze np. powództwa o ustalenie, uchylenie aktu poświadczenia dziedziczenia etc. – i dopełniające je stwierdzenie, że odwrócenie

skutków niekonstytucyjności przez wykorzystanie ogólnych procedur możliwe będzie dopiero wtedy, jeśli nie jest przewidziany specjalny tryb. W rozważaniach dotyczących odszkodowania za bezprawie legislacyjne autor niesłusznie pomija inne niż trybunalski tryby kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych, do których odwołuje się art. 417¹ § 1 k.c. W dalszej części został zasygnalizowany być może bardzo praktyczny problem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w rozumieniu art. 77 Konstytucji – jeśli zostało wydane w niewłaściwym składzie lub z udziałem osób podlegających wyłączeniu od orzekania.

Recenzowane dzieło wieńczy zakończenie, w którym sformułowano m.in. wnioski *de lege ferenda* odnośnie treści art. 190 Konstytucji, postulujące doprecyzowanie w Konstytucji szeregu kwestii. Paradoksalnie recenzowana książka oraz – mam nadzieję – dalsze badania tej problematyki mogą stanowić antidotum na wskazywane problemy, bez potrzeby nowelizacji Konstytucji. Jak słusznie zauważa autor, najtrudniejsze zadanie mają sądy, które zobligowane są do rozstrzygania spraw, w których pojawiają się wątki skutków niekonstytucyjności prawa. Przeprowadzone ze znanstwem materii analizy zawarte w recenzowanej książce idą bowiem w sukurs wysiłkom judykatury, stanowiąc istotny wkład w naukę zarówno prawa konstytucyjnego, jak i cywilnego. Z pewnością będą także istotną pomocą dla praktyków. W tym ostatnim kontekście na podkreślenie zasługuje jasność wywodów autora, któremu udało się stworzyć dzieło naukowo doniosłe, ale równocześnie napisane językiem zrozumiałym dla prawników niebędących naukowcami.

***The Unconstitutionality of the Law and Its Civil
Law Effects, Warszawa 2019, pp. 443***

Marcin Krzemiński – doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, radca prawny, numer ORCID: 0000-0002-4959-8846.