

JÓZEF FORYTEK

NIEAKT (*ACTUM NON EXISTENS*)
W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA

1. Prezentowany w niniejszym artykule pogląd o braku mocy obowiązującej niektórych przepisów prawnych o charakterze nacjonalizacyjnym, przy pewnym podejściu może wydawać się kontrowersyjny, mimo to — a może właśnie dlatego — powinien być wyzwaniem dla rzetelnej oceny aktów prawnych wydanych przez totalitarnego prawodawcę w pierwszych latach po II wojnie światowej. Ocena mocy obowiązującej tych przepisów ma ogromne znaczenie praktyczne nie tylko dla dokonujących się w naszym kraju zmian własnościowych, ale przede wszystkim dla dokończenia procesu transformacji naszego prawa w kierunku urzeczywistniającym ideę państwa prawnego.¹ Mimo upływu już ponad dziesięciu lat od dokonania się „polskiej rewolucji” liczne przepisy minionego okresu są nadal stosowane przez sądy i organy administracji publicznej, a w doktrynie brak jest właściwie jakichkolwiek wypowiedzi na ten temat.² Czy zatem w demokratycznym państwie prawa, jakim obecnie niewątpliwie jest Polska, mogą obowiązywać (a w konsekwencji nadal być stosowane) przepisy jawnie sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa, które nie znajdują żadnego umocowania w hierarchii źródeł prawa, a formalnie i treściowo pozostają poza systemem prawa polskiego? Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie będzie przedmiotem niniejszego artykułu.

¹ Zob. art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444), wprowadzający zapis w art. 1 Konstytucji, że: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* (w:) *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 63 i n.; W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska — demokratyczne państwo prawne*, PiP 1990, z. 4, s. 12 i n.

² Częściowo temat ten podnosi J. Forystek, *Kij w mrowisko. Czy dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej jest niekonstytucyjny*, *Rzeczpospolita* z dnia 31 lipca 2000 r., s. C4.

2. W teorii prawa w ślad za koncepcją Czystej Teorii Prawa Hansa Kelsena³ wyraźnie odróżniono sferę norm prawnych (sferę powinności — *Sollen*) od sfery rzeczywistości (faktów). Podstawy obowiązywania normy nie może stanowić fakt, lecz istnienie jakiejś innej wyższej normy. Oznacza to, że akt hierarchicznie wyższy (konstytucja) zobowiązuje lub uprawnia do wydania aktu hierarchicznie niższego (ustawy). W odniesieniu do tej problematyki powstała bogata literatura dotycząca teorii obowiązywania prawa,⁴ wśród których wymienić można przede wszystkim: teorię prawnonaturalną (w myśl tej teorii o obowiązywaniu normy decyduje jej treść), teorię historyczną (to „duch narodu” (*Volksgeist*) decyduje o obowiązywaniu norm, zwłaszcza zwyczajowych),⁵ teorię empiryczną (obowiązują normy mogące spowodować sankcje ze strony organów dysponujących środkami przymusu) oraz teorię tetyczną. W systemach państwa prawa zdecydowanie przeważa podejście tetyczne, zgodnie z którym obowiązują jedynie normy wydane przez organy mające kompetencje do ich stanowienia.⁶ Są więc takie przepisy prawne, których realizacja (skuteczność) może być zagwarantowana środkami przymusu stosowanymi przez państwowy aparat represji, a które jako kategoria normatywna (*Sollen*) nie obowiązują. Nie można utożsamiać „skuteczności” norm prawnych z ich „obowiązaniem”, chociaż wszelkie normy obowiązujące muszą przynajmniej w jakimś stopniu być skuteczne. W przeciwnym razie mamy do czynienia z przypadkiem desuetudo. Kryterium tetyczne jest zatem decydujące przy ocenie obowiązywania norm prawnych zwłaszcza w systemie demokratycznego państwa prawa.

Przypadek nieobowiązywania norm prawnych zachodzi zwłaszcza w sytuacji, gdy dane przepisy prawne nie znajdują umocowania i zaczepienia w istniejącej hierarchii źródeł prawa, a tym samym pozostają poza systemem prawa. System prawa to „zbiór norm obowiązujących w określonym państwie w określonym czasie”.⁷ Zdaniem teoretyków prawa kryterium rozstrzygającym o przynależności bądź nieprzynależności do systemu prawa w państwach praworządnych są powiązania formalne (na zasadzie delegacji) pomiędzy aktami prawnymi usytuowanymi na różnych szczeblach w hierarchii źródeł prawa.

3. Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu wglębianie się w szczegóły licznych, a jedynie przykładowo wyżej wymienionych teorii obowiązywania prawa,

³ Por. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Wilno 1935, s. 70; *idem*, *Czysta teoria prawa a jurisprudencja analityczna* (w:) *Współczesna teoria i filozofia prawa na Zachodzie Europy*, skrypt uczelniany UJ, Kraków 1985, s. 25–45; *idem*, *Podstawa obowiązywania porządku normatywnego: Norma podstawowa* (w:) *Współczesna...*, *op. cit.*, s. 59 i s. 75–78.

⁴ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 357–358; por. J. Nowacki, *Kryteria obowiązywania norm prawnych a wytyczne wymiaru sprawiedliwości*, SP-E, t. 13, Łódź 1974.

⁵ F.K. Savigny, *O powołaniu naszych czasów do ustawodawstwa i nauki prawa*, Warszawa 1964, s. 55–56.

⁶ Analiza i omówienie tetycznego kryterium obowiązywania można znaleźć w pracy M. Ossowskiej, *Podstawa nauki o moralności*, Warszawa 1963, s. 133 i n.

⁷ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria...*, *op. cit.*, s. 350.

lecz znalezienie odpowiedzi na istotne dla praktyków prawa oraz obywateli niesłusznie pozbawionych prawa własności⁸ zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów „nieistniejących”. W ramach bowiem szeroko pojętej transformacji prawa prywatnego zachodzi konieczność dokonania oceny i mocy obowiązującej przepisów prawa totalitarnego prawodawcy. Czy zatem niesławne ustawy norymberskie z okresu III Rzeszy są aktami prawa (*Sollen*) czy też wręcz przeciwnie są jedynie przejawem faktycznego bezprawia? Czy dekrety PKWN i ustawy KRN są normami prawnymi obowiązującymi czy też znajdują się poza systemem prawa polskiego. Czy państwo praworządne może wymuszać przestrzeganie przepisów nie mających formalnego umocowania w istniejącej hierarchii źródeł prawa? To pytania ważne w stopniu zasadniczym, sięgające do podstaw porządku prawnego i wzywające do dokonania ocen o ogromnym praktycznym znaczeniu.

Trudności związane z określeniem mocy obowiązujących tego typu przepisów były przedmiotem rozważań wybitnych niemieckich filozofów prawa na czele z Gustawem Radbruchem.⁹ W tym miejscu podkreślić należy, że nauka niemiecka bardzo szybko podjęła ten trudny temat i już w latach czterdziestych i na początku lat pięćdziesiątych zaproponowała koncepcję tzw. „ustawowego bezprawia” charakteryzującego prawo narodowosocjalistyczne. Podkreślić należy, że termin „ustawowego bezprawia” wprost nawiązuje do treści aktu prawnego (a nie samej kompetencji jego stanowienia), albowiem czysta teoria Kelsena w przypadku aktów faszystowskiego państwa nie sprawdziła się. Radbruch wskazuje w swoich pracach liczne wyroki sądów niemieckich z 1946 r. odmawiające mocy obowiązującej przepisom stanowiącym faktycznie przejaw „ustawowego bezprawia”, np. postanowienie Sądu Okręgowego w Wisbaden stwierdzające, że: „ustawy ogłaszające przepadek mienia Żydów na rzecz państwa są sprzeczne z prawem natury i już w chwili ich wydania były nieważne”.¹⁰

Również polskiej tradycji prawnej nieobcy był temat legislacyjnego bezprawia, tj. przepisów prawnych nieobowiązujących w systemie prawa (*Sollen*). Dobrym przykładem takiego rozumienia prawa może być stanowisko Kompletu Całej Izby Pierwszej Sądu Najwyższego zawarte w orzeczeniu z dnia 11–12 maja 1928 r., wydanym w sprawie Sergiusza Kułakowskiego o zwrot majątku, I C 592/26 (Zb. Orz. 1928, poz. 98). Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, że: „Wszelkie akty władzy rosyjskiej, czy to ustawodawcze czy to wykonawcze, na których oparta była i za których pomocą dokonana została konfiskata, **nie były aktami prawa, lecz przejawami bezprawia**, wynikającymi z zaprzeczenia Narodowi Polskiemu najistotniejszego jego prawa, jakim jest prawo do samodzielnego bytu państwowego.”. Okazuje

⁸ Rozróżnienie na pozbawienie prawa własności w sposób niesłuszny oraz słuszny i godziwy zostało przedstawione przez P.L.J. Andrzejewskiego, *Jak słusznie oddać niesłusznie odebrane. Ochrona konstytucyjna własności a reprivatyzacja*, Rzeczpospolita z dnia 22 marca 2001 r., s. C4.

⁹ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo (w:) Współczesna..., op. cit.*, s. 49–58.

¹⁰ *Ibidem*, s. 49.

się zatem, że polscy sędziowie znacznie wcześniej niż niemieccy uczeni skorzystali z koncepcji „ustawowego bezprawia”, chociaż nie znali jeszcze tego doktrynalnego pojęcia.

Tak więc wszelkie przepisy władz okupacyjnych skierowane przeciwko walczącym o wolność kraju (dotyczące konfiskaty mienia powstańców, zsyłek na Sybir) lub przeciwko określonej grupie narodowej (ustawy norymberskie) stanowią jedynie akt normatywnego bezprawia państwowego, a nie źródło prawa powszechnie obowiązującego.

4. Stanowczo należy stwierdzić, że samo stosowanie określonych przepisów przez organy państwowe, w tym przez sądy („skuteczność” przepisów) nie nadaje przepisom prawa mocy obowiązującej, a w konsekwencji charakteru normy prawnej. Istotna jest bowiem zarówno treść aktu, jak i zachowanie właściwego trybu legislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji organów do stanowienia aktu. W tym kontekście krytycznie należy ocenić pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w uchwale z dnia 16 kwietnia 1996 r., W. 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 13, w której pośrednio przyjęto, że dla istnienia w systemie źródeł prawa określonej normy prawnej (w tym przypadku dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej — cyt. dalej jako dekret PKWN o reformie rolnej¹¹) wystarczające jest samo stosowanie tego prawa przez sądy lub też późniejsze odesłania ustawodawcze do takiego aktu, np. przy okazji nowelizacji jego przepisów. Chociaż całą uchwałę należy ocenić wyjątkowo pozytywnie ze względu na zacieśniającą wykładnię podstaw nacjonalizacji, to jednak przedstawiony wyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego, moim zdaniem, jest błędny. Opowiadam się zatem za stanowiskiem, że „nieakt” ingerujący w podstawowe prawa człowieka nie może być konwalidowany w terminie późniejszym ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), a więc ze wsteczną mocą obowiązywania. W takim przypadku nie może mieć zastosowania zasada retroaktywności ustaw nowelizujących, albowiem ingerencja ustawodawcy „pogarszająca sytuację prawną obywatela” i naruszająca podstawowe prawa człowieka (np. prawo własności) nie może obowiązywać ze skutkiem wstecznym. Można śmiało stwierdzić, że zasada zakazu retroaktywności stanowi jeden z kanonów dyrektyw państwa prawnego.¹² Zasada ta ma bowiem charakter gwarancyjny i wynika z niej, że nie można stanowić norm powinności zachowania z mocą wsteczną. Norma prawna ma bowiem określać wyłącznie przyszłe zachowania. Zgodzić się należy z tymi, którzy twierdzą, że nie można normować przeszłości oraz że niedopuszczalne jest nakładanie na adresatów normy jakichkolwiek obowiązków

¹¹ T.j. Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13.

¹² Najszersze rozważania o istocie retroaktywności zawarł Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 r., U. 1/86, OTK 1986 r., poz. 2, s. 46–48. Niezwykle ciekawe rozważania na temat retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przedstawił W. Wróbel, *O definiowaniu retroaktywności w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (w:) Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996, s. 223–241.

z mocą wsteczną.¹³ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na występujące w doktrynie rozróżnienie między „wstecznym obowiązywaniem normy” oraz „wstecznym działaniem normy”. Wsteczne obowiązywanie normy z punktu widzenia rzeczywistości prawnej jest nie do pomyślenia.¹⁴

5. Na gruncie poszczególnych gałęzi prawa: cywilnego, rodzinnego, handlowego oraz administracyjnego wykształciło się pojęcie „*negotium non existens*” (czynności prawnej nieistniejącej).¹⁵ Chociaż niektórzy opowiedzieli się za zbędnością wyodrębnienia takiej kategorii czynności prawnej¹⁶ to jednak — moim zdaniem — istnieje potrzeba korzystania z tego pojęcia, zwłaszcza przy ocenie aktów „bezprawa ustawowego” wykreowanych przez totalitarne organy władzy państwowej w pierwszych latach po II wojnie światowej, do których należy stosować koncepcję „nieaktu” (*actum non existens*). Posługiwanie się tym pojęciem znajduje oparcie w licznych już wypowiedziach doktryny¹⁷ i orzecznictwa.¹⁸ W doktrynie czynność prawna nieistniejąca została określona jako „takie zachowanie faktyczne, zmierzające do wywołania skutków prawnych, któremu brak jest «konstytutywnego elementu» danego aktu, które to zachowanie tylko z pozoru przedstawia się jako czynność prawna”.¹⁹ Tym „elementem konstytutywnym” jest zaistnienie zdarzenia faktycznego stwarzającego jedynie pozory czynności prawnej ze względu na formę, czas i miejsce powstania oraz podmiot, które je podjął.²⁰

Konstrukcja czynności prawnej nieistniejącej znana jest prawu stanowionemu. W ten właśnie sposób ustawodawca określił w art. 1 k.r.o. małżeństwo zawarte bez zachowania przesłanek przewidzianych przez ten artykuł (*matrimonium non existens*). Z kolei w ramach postępowania cywilnego wyróżniono „wyroki nieistniejące” (*sententia non existens, Nichturteil*).²¹

¹³ Zob. W. Wróbel, *O definiowaniu...*, op. cit., s. 233–234 oraz J. Grabowski, *Działanie zasady lex retro non agit w prawie administracyjnym*, PiP 1969, z. 3, s. 526.

¹⁴ Zob. W. Wróbel, *O definiowaniu...*, op. cit., s. 235.

¹⁵ B. Lewaszkiwicz–Petrykowska (w:) *System...*, op. cit., s. 705; w kwestii odróżnienia czynności prawnej nieistniejącej od bezwzględnie nieważnej zob.: J. Preussner–Zamorska, *Nieważność czynności prawnej w prawie cywilnym*, Warszawa 1983, s. 104 i n.; zob. także S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I, Ossolineum 1974, s. 594–595;

¹⁶ B. Lewaszkiwicz–Petrykowska (w:) *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum 1985, s. 705.

¹⁷ *Ibidem*, s. 705. Zob. J. Szwaja (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja, *Kodeks handlowy, Komentarz*, t. II, Warszawa 1998, wyd. 2, uw. II do art. 413 k.h., s. 805–815; A. Szajkowski (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja, *Kodeks handlowy, Komentarz*, t. I, Warszawa 1997, wyd. 2, uw. 3 do art. 240 k.h., s. 1241–1242; M. Saffjan (w:) *Kodeks...*, op. cit., s. 154.

¹⁸ Trafnie Sąd Najwyższy podkreślił w wyroku z dnia 13 marca 1987 r., I CKN 563/97, OSN 1998, z. 12, poz. 205, że zebranie osób nieuprawnionych ani zebranie uprawnionych w liczbie nieosiągającej wymaganego *quorum* nie stanowi walnego zgromadzenia, a podjęte przez takie zebranie uchwały należy uznać za nieistniejące; zob. także głosę E. Marszałkowskiej–Krześ, PPH 1999, nr 5 i A. Leszczyńskiej, PS 1999, nr 7–8; podobnie K. Pietrzykowski, *Bezwzględnie nieważne uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni (de lege lata i de lege ferenda)* (w:) *Prace z prawa prywatnego. Księga ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 216.

¹⁹ J. Preussner–Zamorska, *Nieważność...*, op. cit., s. 105–106 i podana tam literatura.

²⁰ T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, ZNUJ 1989, s. 22.

²¹ Bliżej na ten temat: K. Korzan, *Wyroki nieistniejące*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 307, Wrocław 1976.

Interesująca dyskusja na ten temat toczyła się w odniesieniu do problematyki zaskarżania uchwał organów spółek kapitałowych, a w szczególności uchwał zgromadzeń wspólników, akcjonariuszy czy też uchwał członków spółdzielni.

W doktrynie i orzecznictwie wyróżniono „uchwały nieistniejące” i „uchwały zaskarżalne”.²² Większość komentatorów do Kodeksu handlowego zaakceptowała pogląd o konieczności posługiwania się pojęciem uchwał nieistniejących w odniesieniu do takich uchwał, które cechują się tym, że są bezskuteczne *ipso iure*, bez potrzeby ich unieważniania przez sąd, a każdy kto ma w tym interes prawny może żądać, aby sąd na podstawie art. 189 k.p.c. orzeczeniem deklaratoryjnym stwierdził ich nieistnienie, przy czym wystąpienie z tym żądaniem nie jest ograniczone żadnym terminem.²³ Przykłady uchwał nieistniejących zebrał J. Szwaja, który wymienił m.in.: uchwały podjęte przez osoby nie będące wspólnikami,²⁴ uchwały powzięte na zgromadzeniu zwołanym przez osobę do tego nieupoważnioną; uchwały podjęte przez kilku wspólników, którzy zeszli się przypadkowo bez zaproszenia; uchwały WZA protokołowane nie przez notariusza; uchwały podjęte przez organ niestatutowy (nieistniejący).²⁵ W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w Kodeksie spółek handlowych²⁶ ustawodawca dążąc do wzmocnienia bezpieczeństwa obrotu i celem zmniejszenia ryzyk prawnych towarzyszących transakcjom na rynku papierów wartościowych nadał nowe brzmienie przepisom dotyczącym zaskarżania uchwał i wyłączył możliwość ich wzruszania na podstawie art. 189 k.p.c., a więc w każdym czasie i przez każdego kto ma interes prawny. Wśród uchwał zaskarżalnych ustawodawca wyróżnił uchwały sprzeczne ze statutem, dobrymi obyczajami i godzące w interes spółki albo mające na celu pokrzywdzenie akcjonariusza, a więc wymagające jedynie uchylecia (art. 249 k.s.h. i art. 422 k.s.h. — przewidujące powództwo o uchylecie uchwały) od uchwał sprzecznych z prawem (art. 252 k.s.h. i art. 425 k.s.h. — przewidujące powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały). Moim zdaniem, mimo zmiany przepisów, nadal dopuszczalne jest korzystanie z powództwa ustalającego w odniesieniu do uchwał nieistniejących.

Najczęściej jednak problematyka ta występuje na gruncie prawa administracyjnego. Wyraźnie i wielokrotnie kategorią „decyzji nieistniejącej” posługuje się B. Adamiak, która wyróżniła dwie sytuacje: decyzje wydane w nieistniejącym po-

²² J. Szwaja, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 804–820.

²³ Zob. J. Szwaja, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 806; J. Kaczkowski, *Komentarz...*, uw. 1 do art. 74, s. 157–159; M. Allerhand, *Komentarz do kodeksu handlowego*, uw. 1 i 4 do art. 240 i uw. 1 do art. 413 k.h., s. 378–379 i 642; J. Namitkiewicz, *Spółka akcyjna*, EPPP, t. IV, s. 2374–2377; A.W. Wiśniewski, *Prawo o spółkach*, t. III, Warszawa 1993, s. 222–223.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1992 r., I CRN 38/92, OSN 1993, z. 3, poz. 45.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 1970 r., I PR 172/70, OSN 1973, z. 7–8, poz. 135, dot. prawa spółdzielczego.

²⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. — Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037); zob. art. 252 § 1 zd. 2 k.s.h. i art. 425 § 1 zd. 2 k.s.h.

stępowaniu administracyjnym²⁷ oraz decyzje nieistniejące wydane w postępowaniu administracyjnym.²⁸ Zdaniem tej autorki „w wypadku wniesienia skargi na decyzję nie istniejącą NSA powinien odrzucić skargę jako niedopuszczalną i stwierdzić w dowolnej formie nieistnienie decyzji”. Dość szczegółowo problematykę decyzji nieistniejących (*actus nullus*) na gruncie orzecznictwa w sprawach administracyjnych przedstawiła M. Jaśkowska. W szczególności wskazuje ona uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82 (OSNCP 1983, z. 5–6, poz. 64), gdzie stwierdzono, że: „Sąd może bowiem odmówić respektowania takiego aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (*actus nullus*).”²⁹

6. Z faktu, że Rzeczpospolita Polska stała się „demokratycznym państwem prawa” wynikają daleko idące konsekwencje związane z należytą wykładnią wszelkich opublikowanych swego czasu przepisów. System norm prawnych musi być bowiem spójny i niesprzeczny między normami o różnym miejscu w hierarchii źródeł prawa, a podejście tetyczne ma bezwzględne pierwszeństwo.

System źródeł prawa w państwie prawnym musi być zamknięty. Dlatego też art. 92 Konstytucji RP wprost potwierdza to jedno z podstawowych założeń państwa prawa. Ogół norm prawnych (jako spójny system) uporządkowany jest w ramach systematyzacji poziomej (horyzontalnej) i pionowej (wertikalnej).³⁰ Systematyzacja pionowa ma swoją podstawę w hierarchii aktów normatywnych. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa jest podstawowym założeniem każdego ustroju prawotwórstwa, a w tym ustroju opartego na założeniu istnienia „demokratycznego państwa prawa” (tak m.in. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 maja 1989 r., Kw 1/89, w którym odmówił charakteru prawotwórczego tzw. „samoistnym” wewnętrznym aktom kierowania pochodzącym od organów administracji państwowej). W państwach praworządnych powiązania formalne między aktami wyższego i niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa stanowią kryterium decydujące o włączeniu danego aktu do systemu prawa obowiązującego.³¹

7. Wśród przepisów prawa, zwanych dalej niezbyt precyzyjnie „aktami prawa”, można wyróżnić: akty prawne „istniejące” oraz akty prawne „nieistniejące” (tzw. „nieakty”). Z kolei wśród aktów prawnych istniejących należy wyodrębnić: akty konstytucyjne i akty niekonstytucyjne. Z powyższej propozycji klasyfikacji wy-

²⁷ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 955, Wrocław 1986, s. 47–49 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1998, s. 257–258, np. postępowanie prowadzone przez Zrzeszenie Kopalni Węgla Kamiennego zamiast przez Ministra Górnictwa i Energetyki (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1983 r., SA/Ka 171/83, OSP 1984, z. 1, poz. 19); B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, Wrocław 1990, s. 11–13.

²⁸ B. Adamiak, *Wadliwość...*, *op. cit.*, s. 49–50, np. decyzja niepodpisana lub niedoręczona.

²⁹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 878–883.

³⁰ J. Oniszczyk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 14 i 21.

³¹ Zob. także: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2000, s. 90.

rażnie wynika, że przedmiotem badania konstytucyjności mogą być wyłącznie akty prawne istniejące, a spod tej kontroli wymykają się „nieakty”.

„Nieakty” nie leżą w sferze prawa, gdyż tylko pozornie wydawać się mogą normami prawnymi. Są to bowiem czynności podejmowane: 1) przez organy oczywiście do tego nieupoważnione (niewłaściwe) oraz 2) z pominięciem wszelkiej procedury uchwalania aktu.

Każdy sąd lub organ administracji publicznej w każdym czasie działając z urzędu lub na wniosek zainteresowanej osoby powinien uznać bezskuteczność nieaktu. Uznanie bezskuteczności *actum non existens* może stanowić przesłankę rozstrzygnięcia, jak również element wyrzeczenia (np. w sprawie o ustalenie nieprzejścia z mocy prawa własności nieruchomości na rzecz Państwa na podstawie dekretu PKWN, dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy³² lub też innych przepisów nacjonalizacyjnych albo o uzgodnienie treści księgi wieczystej) czy też podstawę umorzenia toczących się postępowań administracyjnych prowadzonych w oparciu o nieakty.

8. Nie ulega żadnej wątpliwości, że w dniu 6 września 1944 r. PKWN nie był organem państwowym przewidzianym obowiązującą Konstytucją, uprawnionym do wydawania dekretów z mocą ustawy o charakterze powszechnie obowiązującym, a KRN — organem państwowym samorzawnie uprawnionym do wydawania ustaw, a nawet decydującym o trybie i uprawnieniach innych organów pozakonstytucyjnych do wydawania ustaw.

Również oczywiste jest, że w czasie trwania powstania warszawskiego Krajowa Rada Narodowa nie była umocowana konstytucyjnie do wydania najpierw w dniu 15 sierpnia 1944 r. ustawy o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy,³³ a następnie w dniu 3 stycznia 1945 r. ustawy o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy.³⁴

Zwolennikom koncepcji „rewolucyjnej” zmiany systemu prawa należy wskazać, że PKWN nie zrywał ciągłości z systemem źródeł prawa obowiązującego w Polsce. Wręcz przeciwnie, w części wstępnej swego Manifestu z dnia 22 lipca 1944 r. PKWN stwierdzał, że: „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 roku.”. Tak więc PKWN co prawda nie podporządkowywał się Konstytucji kwietniowej (bo musiałby uznać rząd londyński), lecz wprost uznał obowiązującą w Polsce hierarchię źródeł prawa, zgodnie z którą uprawnienia prawotwórcze wynikać muszą z normy wyższego rzędu, w tym przypadku z Konstytucji. Podobnie uczyniła to Krajowa Rada Narodowa w art. 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. Organy te zaakceptowały więc

³² Dz.U. Nr 50, poz. 279.

³³ Dz.U. Nr 1, poz. 3.

³⁴ Dz.U. Nr 1, poz. 1.

podstawowe zasady polskiego przedwojennego systemu prawnego, na czele z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi ochrony podstawowych praw obywatelskich.³⁵

Koncepcja „rewolucyjnej” zmiany systemu prawa jest nie do zaakceptowania także z tego powodu, że akty prawne stanowione w początkowym okresie „nowej władzy” realizowały wyłącznie wolę Stalina, a nie wolę narodu polskiego. Dodatkowo utrzymany został cały przedwojenny porządek prawny, a więc nie można mówić, że nastąpiło zerwanie ciągłości prawnej, co jest niezbędnym elementem „rewolucyjnej” zmiany systemu prawa. Z podobną zmianą systemu prawa mamy w Polsce do czynienia od zakończenia obrad „okrągłego stołu” w 1989 r., z tą tylko różnicą, że obecne zmiany dokonywane są przez Parlament realizujący wyrażoną w wolnych wyborach wolę narodu polskiego w imię urzeczywistnienia idei demokratycznego państwa prawa.

Skoro PKWN nie był organem konstytucyjnym (co jest oczywiste i zostało potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny), nie mógł stanowić prawa powszechnie obowiązującego i to tak głęboko ingerującego w podstawowe prawa obywatelskie. Podobnie organem pozakonstytucyjnym była Krajowa Rada Narodowa. Żaden z tych organów nie był przedstawicielem narodu, wybranym w wolnych i demokratycznych wyborach. Zatem wszelkie akty prawne wydane przez PKWN, KRN oraz akty wydane na podstawie delegacji udzielonej przez ustawy KRN są niewątpliwie w swojej treści przejawami „ustawowego bezprawia”, a w zakresie ich stanowienia są nieaktami.

Pierwszymi ustawami mającymi moc obowiązującą, wydanymi na terenie Polski po II wojnie światowej są akty wydane po dniu 4 lutego 1947 r. (w tym dniu odbyło się pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego), a właściwie po uchwaleniu Małej Konstytucji w dniu 19 lutego 1947 r.³⁶ Z tą bowiem chwilą nastąpiła formalna legitymizacja „nowej władzy”. Do tego czasu obowiązywał w sferze prawnej wyłącznie system prawny mający swoje umocowanie na Konstytucji kwietniowej, która w zakresie ochrony prawa własności miała identyczne brzmienie, albowiem utrzymała w mocy przepisy Konstytucji marcowej odnoszące się do tej materii.³⁷ O ile zatem akty prawne nie naruszały w sposób oczywisty podstawowych konstytucyjnych zasad przedwojennego porządku prawnego to posiadały one moc obowiązującą. O ile jednak dodatkowo w swej treści były przejawem „zaprzeczenia Narodowi Polskiemu, najistotniejszego jego prawa, jakim jest prawo do samodzielnego bytu państwowego” poprzez np. konfiskatę (nacjonalizację) mienia obywateli polskich bez słusznego odszkodowania i na cele użyteczności publicznej, to były one „nieaktami” urzeczywistniającymi „bezprawie legislacyjne”.

³⁵ Zob. A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 218.

³⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71).

³⁷ Artykuł 81 ust. 2 Konstytucji kwietniowej utrzymał w mocy m.in. art. 99 Konstytucji marcowej, zgodnie z którym wyłączenie mogło nastąpić wyłącznie „ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem”.

Historycy są zgodni co do tego, że działania PKWN, w tym wydanie Manifestu, a w jego następstwie dekretu o reformie rolnej, nie mieściły się w porządku prawnym i nie realizowały żadnych celów publicznych, a służyły jedynie „zapewnieniu sobie poparcia politycznego możliwie wielkiej grupy ludności wiejskiej dla „nowej władzy”³⁸. Te oczywiste stwierdzenia historyków nie przekładają się, jak dotąd, na rzeczowe i rzetelne podejście prawników do tematu, który jest w takim samym stopniu prawnie doniosły, jak wstydlivy.

Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której np. uchwały lub dekrety wydawane przez zjazdy krajowe partii politycznych lub związków zawodowych mogłyby stanowić prawo powszechnie obowiązujące w Polsce, a taki właśnie, a nie inny charakter w sferze prawa (*Sollen*) ma dekret PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej albo inne jego dekrety i ustawy KRN, czy też ustawy Rady Ministrów wydawane na podstawie upoważnienia KRN.

Jako typowe nieakty w sposób oczywisty naruszające konstytucyjny system prawa polskiego można jedynie przykładowo wskazać:

- 1) ustawę KRN z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy,
- 2) dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej,
- 3) dekret PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa,³⁹
- 4) ustawę KRN z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy,
- 5) ustawę KRN z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych,⁴⁰
- 6) dekret Rady Ministrów z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,
- 7) dekret Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa,⁴¹
- 8) ustawę Krajowej Rady Narodowej z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej,⁴²
- 9) dekret Rady Ministrów z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁴³

oraz w konsekwencji wszelkie akty wykonawcze do tych nieaktów. Lista nieaktów jest znacznie dłuższa (znaczna część to przepisy karne⁴⁴), ale zdecydowana większość tych przepisów wcześniej została usunięta z systemu prawa przez usta-

³⁸ Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1946*, Warszawa 1984, s. 82.

³⁹ Dz.U. Nr 15, poz. 82.

⁴⁰ Dz.U. Nr 17, poz. 97.

⁴¹ Dz.U. Nr 57, poz. 321.

⁴² Dz.U. Nr 3, poz. 17.

⁴³ Dz.U. Nr 13, poz. 87.

⁴⁴ Na przykład: dekret z dnia 31 sierpnia 1944 r. — tzw. „sierpniówka” (Dz.U. Nr 4, poz. 16), Kodeks karny Wojska Polskiego z dnia 23 września 1944 r. (Dz.U. Nr 6, poz. 27).

wodawcę lub też przestały obowiązywać poszczególne normy stanowiących nieaktów na skutek *desuetudo*.

Stanowczo jednak stwierdzić należy, że „nieakt” to nie tylko akt wydany przez oczywiście niekompetentny do tego organ, ale także akt, który w swej treści oczywiście stanowi „bezprawie legislacyjne”. Stwierdzenie to ma olbrzymie znaczenie w odniesieniu do oceny mocy obowiązującej niektórych dekretów, np. prawa rzeczowego z dnia 11 października 1946 r., czy też prawa spadkowego z dnia 8 października 1946 r. Wyrażam pogląd, że moc prawną posiadają wszelkie akty prawne (nawet wydane przez niekompetentny organ), o ile tylko są one zgodne z podstawowymi i co najważniejsze konstytucyjnymi założeniami polskiego systemu prawa. O ile więc przepisy dekretów prawa rzeczowego i prawa spadkowego są całkowicie zgodne z podstawowymi zasadami tak Konstytucji kwietniowej, jak i marcowej, to też były one aktami prawnymi obowiązującymi. Co więcej były one wynikiem prac przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej.⁴⁵

Być może przedstawione wyżej stanowisko burzy stabilność dominujących dotychczas poglądów, jednak jest ono naturalną konsekwencją podstawowego założenia wymagającego respektowania przez sądy zasad demokratycznego państwa prawa.

Nie jest to pogląd odosobniony, gdy zważy się na oficjalne stanowisko Senatu, Rządu i Ministerstwa Skarbu Państwa. W rządowym projekcie ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę m.st. Warszawy oraz o rekompensatach stwierdzono, że: „W wielu przypadkach przejmowano prywatny majątek na rzecz Państwa z naruszeniem obowiązującego wówczas porządku prawnego (...). W tych przypadkach z punktu widzenia formalnoprawnego przeniesienie własności na rzecz Skarbu Państwa nigdy nie nastąpiło, zatem Skarb Państwa, jako posiadacz w złej wierze, bezprawnie włada nieruchomościami należącymi do dawnych.” Z kolei w preambule do tego projektu ustawy podkreślono, że: „Prawo do własności jest obok prawa do życia i wolności jednym z podstawowych praw człowieka i stanowi podstawę ładu prawnego, moralnego i ekonomicznego”.⁴⁶ Oficjalne stanowisko Rządu RP zostało potwierdzone komunikatem Ministerstwa Skarbu Państwa o projekcie ustawy reprivatyzacyjnej opublikowanym we wszystkich ogólnopolskich dziennikach. Minister Skarbu Państwa przyznaje w nim, że: „W Polsce Ludowej od 1944 roku miliony Polaków zostały wydziedziczone ze swojej własności. Na ludzkiej krzywdzie próbowano zbudować ustrój sprawiedliwości społecznej. Historia pokazała, że nie może być sprawiedliwości bez poszanowania prawa własności. Mówi o tym zarówno nasza Konstytucja, jak i Europejska Deklaracja Praw Człowieka.”, a także, że „Proces na-

⁴⁵ Zob. S. Grodziski, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, KPP 1992, z. 1–4.

⁴⁶ Druk Sejmowy Nr 1360.

cjonalizacji dokonany w Polsce po 1944 roku odbywał się w zdecydowanej większości przypadków z naruszeniem prawa. Rzeczpospolita Polska, jako państwo prawa, nie może nadal utrzymywać stanu, w którym Skarb Państwa bezprawnie włada znacjonalizowanym mieniem.”⁴⁷

9. Ocenę zaszczości prawnych z okresu państwa totalitarnego przeprowadził Senat RP w uchwale z dnia 16 kwietnia 1998 r. stwierdzając, że: „(...) akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944–1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli godziły w suwerenny byt państwa polskiego lub są sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane, znajdującymi swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Dotyczy to w szczególności aktów normatywnych naruszających podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Zaliczyć do nich należy (...) akty, na których podstawie dokonano niesprawiedliwego pozbawienia własności.”

Analiza treści wskazanych powyżej nieaktów prowadzi do wniosku, że przepisy nieaktów są również rażąco niekonstytucyjne oraz sprzeczne z podstawowymi zasadami demokratycznych systemów prawnych,⁴⁸ a zatem w przypadku badania ich konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny powinien w pierwszej kolejności rozważyć kwestię ich obowiązywania. W przypadku negatywnej oceny powinien odmówić nadania dalszego biegu skardze, a w uzasadnieniu orzeczenia stwierdzić wprost, że nieakty nie obowiązują w polskim systemie prawa i nie mogą stanowić podstawy ingerencji Państwa w podstawowe prawa człowieka, np. nacjonalizacji majątku obywateli.

Kwestia prymatu Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej została ostatecznie przesądzona w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Podobnie czyniła to Konstytucja marcowa (na tę Konstytucję powołuje się PKWN) w art. 38, w której stwierdzono, że „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją ani naruszać jej postanowień”. Zasadę tę potwierdziła Konstytucja kwietniowa w art. 49 ust. 2.

Podstawową konsekwencją zasady konstytucjonalizmu jest reguła, zgodnie z którą „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Oznacza to, że w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym (...). Przy takiej koncepcji konstytucja znajdować może ciągle zastosowanie w działalności

⁴⁷ Zob. Rzeczpospolita z dnia 8 grudnia 1998 r., s. 10 — Komunikat Ministerstwa Skarbu Państwa o projekcie ustawy o reprivatyzacji nieruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę m.st. Warszawy oraz o rekompensatach.

⁴⁸ Szczegółowe zarzuty wykazujące niekonstytucyjność treści dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej zostały przedstawione przez J. Forystka, *Kij..., op. cit.*, s. C4.

wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypaść sądowni.”⁴⁹

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla oceny konstytucyjności:

- a) treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z **dnia orzekania**,
- b) kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu — stan konstytucyjny z **dnia wydania przepisu**,
- c) trybu ustanowienia normy prawnej — stan konstytucyjny z **dnia wydania przepisu**.

(Tak m.in. w wyrokach: z dnia 26 listopada 1997 r., U 6/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 65; z dnia 8 grudnia 1998 r., U 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 118 oraz z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, OTK 1999, nr 6, poz. 120 i z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156)

Pamiętać należy, że stan konstytucyjny to nic innego jak obowiązywanie określonej konstytucji w sferze norm prawnych (*Sollen*).

Skoro zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP „sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” toż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów z Konstytucją.⁵⁰ Ostatnio bardzo wyraźnie stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch orzeczeniach, najpierw w wyroku z dnia 6 stycznia 2000 r., II SA/Gd 355/98, w którym stwierdził, że: „Niezawisłość sędziów oraz ustanowione w art. 8 ust. 2 uprawnienie wydawania orzeczeń wprost w oparciu o Konstytucję daje niezawisłemu sądowni w konkretnej sprawie uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją. W ten sposób niezawisły sąd spełnia rolę równoważącą w stosunku do równej mu władzy ustawodawczej.”⁵¹ a następnie w wyroku z dnia 24 października 2000 r., V SA 613/00: „Kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania *in concreto* przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej (art. 46) na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej.”⁵²

Powyższe orzeczenia zasługują na pełną aprobatę i z pewnością w przyszłości sądy coraz odważniej będą sięgać bezpośrednio do Konstytucji RP. Z uwagi na fakt, że treść przepisu art. 178 ust. 1 i art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jest jasna, zgodnie

⁴⁹ L.Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997, s. 60.

⁵⁰ Tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 września 2000 r., II CKN 1089/00, OSNC 2001, z. 3, poz. 37 oraz w wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAP 2000, z. 1, poz. 6; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 1998 r., II SA 1264/98, Glosa 1999, nr 3, s. 29 oraz Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 1997 r., I KZP 37/96, OSNKW 1997, z. 3–4, poz. 21.

⁵¹ Za: G. Borkowskim, *Przypadek towaru celnego a Konstytucja RP*, Glosa 2001, nr 4, s. 30–33.

⁵² *Ibidem*, s. 31.

z zasadą *clara non sunt interpretanda* stwierdzić należy, że poglądy niektórych wybitnych teoretyków prawa⁵³ o wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do rozstrzygania o niekonstytucyjności ustawy nie zasługują na aprobatę. Jest oczywiste, że na gruncie obowiązującej poprzednio Konstytucji (art. 52) sędziowie podlegali tylko ustawie i orzekali w związku z tym o niezgodności aktu podustawowego z ustawą, mimo że również wtedy Trybunał Konstytucyjny dokonywał oceny aktów podustawowych z ustawami (*in abstracto*) i istniała instytucja pytań prawnych do Trybunału (art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym — tekst pierwotny, Dz.U. Nr 22, poz. 98). Podkreślić bowiem należy, że sąd orzekający dokonuje oceny konstytucyjności aktu *in concreto* i nie eliminuje wadliwego aktu z obrotu prawnego, natomiast Trybunał Konstytucyjny definitywnie eliminuje akt niekonstytucyjny z obrotu po uprzednim skontrolowaniu aktu *in abstracto*. Przyjęcie odmiennego poglądu powodowałoby, że przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP byłby całkowicie zbędny, co jest sprzeczne z zasadą racjonalnego ustawodawcy. Zwolennicy poglądu o wyłączności Trybunału Konstytucyjnego w tej materii szczególną uwagę zwracają na konsekwencje związane z możliwością „rozchwiania” systemu prawnego. Wydaje mi się jednak, że znacznie ważniejsze od „rozchwiania” systemu jest jak najszybsze wprowadzenie w życie przez sądy idei państwa prawnego. Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego przeczy podnoszonym wyżej obawom.⁵⁴ Jest wręcz przeciwnie, odpowiednia wykładnia przepisów konstytucyjnych znacznie skraca okres dochodzenia przez obywateli praw konstytucyjnych, a jednocześnie wpływa mobilizująco na właściwą redakcję tekstu uchwalanych przez Sejm ustaw. Być może orzeczenia sądów powszechnych kwestionujące konstytucyjność ustaw staną się impulsem do występowania przez uprawnione osoby ze skargami konstytucyjnymi. Współdziałanie sądów i Trybunału z pewnością nie spowoduje jakiegokolwiek rozchwiania systemu. Do dnia dzisiejszego nie było jeszcze przypadku, aby ocena konstytucyjności określonych przepisów prawnych dokonywana przez sądy i Trybunał była różna. Wręcz przeciwnie, ocena ta jest taka sama.

Niezależnie jednak od zaistniałego sporu doktrynalnego w tej kwestii stwierdzić należy, że zarówno orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów powszechnych w konsekwencji prowadzą do tego samego celu, a mianowicie urzeczywistnienia idei

⁵³ Pogląd o wyłączności Trybunału Konstytucyjnego przy rozstrzyganiu o niekonstytucyjności ustawy podzielają m.in. sędziowie TK (M. Safjan, A. Mączyński), A. Wasilewski, sędzia NSA — E. Łętowska; zob. np. A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, PS 2000, nr 5, s. 3–11; przeciwny pogląd, który w pełni podzielam, wyraził J. Borkowski oraz niektóre składy NSA w Gdańsku i Warszawie oraz Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach cytowanych w przypisie 47.

⁵⁴ Dobrym przykładem rozumienia związanej z tym odpowiedzialności sądów jest wypowiedź pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego L. Gardockiego, *Powściągliwie korzystać z uprawnień*, Rzeczpospolita z dnia 17 stycznia 2001 r.

państwa prawnego. Z pewnością największe zasługi w tym względzie ma Trybunał Konstytucyjny, który sformułował podstawowe zasady państwa prawnego,⁵⁵ które teraz są powtarzane w wielu orzeczeniach innych sądów. Sądy uzyskały bowiem prawo do odmowy stosowania ustaw niekonstytucyjnych dopiero z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., tj. od dnia 16 października 1997 r.,⁵⁶ a więc orzecznictwo to jest jeszcze bardzo ubogie. Dostrzec można jednak olbrzymi wysiłek zarówno teoretyków prawa, jak i praktyków (pełnomocników procesowych i sędziów) w budowie mocnych podwalin pod system demokratycznego państwa prawnego. Przykładem porządkowania odziedziczonego ustawodawstwa jest ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych, która weszła w życie w dniu 30 marca 2001 r. i uchyliła wprost wszelkie przepisy wykonawcze wydane bez należytego upoważnienia ustawowego.⁵⁷

10. Problem oceny mocy obowiązującej aktów ustawowego bezprawia nie zasługuje na milczenie doktryny. Wyzwania obecnych czasów pod adresem doktryny są w tym zakresie szczególnie doniosłe. Gdyby bowiem przyjąć, że pozbawienie obywateli ich mienia nie miało podstaw prawnych, zatem jeśli miało miejsce zwykłe zagarnięcie mienia przez Państwo stosujące „ustawowe bezprawie”, to aktualizuje się obowiązek niezwłocznego zwrotu zagarniętego bezprawnie swego czasu mienia i zapłaty słusznego i pełnego odszkodowania z tytułu bezumownego korzystania z cudzej własności (art. 222 § 1 k.c. i art. 225 w zw. z art. 224 § 2 k.c. oraz art. 77 Konstytucji RP⁵⁸). Ostatnio na problem odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. „bezprawie normatywne (legislacyjne)” zwrócił uwagę M. Safjan. Podkreślił on, że problem ten pojawi się w Polsce w związku z wstąpieniem do Unii Europejskiej.⁵⁹ Takie są bowiem konsekwencje powrotu Polski do grona państw demokratycznych i praworządnych. Z wolnością zawsze wiąże się odpowiedzialność. Ta powszechna zasada, tak często przypominana w związku z powinnościami obywateli, ma zastosowanie powszechne i w takim samym stopniu dotyczy państwa i jego organów. Zachodzi więc konieczność przestrzegania zasady zamkniętego systemu prawa i wyeliminowania z niego niejasnych relacji między aktami prawnymi oraz definitywnego usunięcia przepisów wydanych niezgodnie z obowiązującą w danym

⁵⁵ M. Kordela, *Zarys systemu aksjologicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, SP 2001, nr 1-2, s. 63-101 oraz J. Oniszczyk, *Źródła prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, SP 2001, nr 1-2, s. 5-61; J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1992, z. 7, s. 3 i n.

⁵⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁷ Art. 75, Dz.U. Nr 120, poz. 1268; zob. art. 241 ust. 6 Konstytucji RP.

⁵⁸ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, z. 4, s. 3 i n.; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, z. 3, s. 79-84.

⁵⁹ *Ibidem* oraz M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, z. 9, s. 84.

czasie konstytucyjną regułą tworzenia prawa przez pozakonstytucyjne organy państwa. W demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca dla „nieaktów”, a każdy organ władzy publicznej obowiązany jest w dowolnej formie potwierdzić nienormalny charakter nieaktów i bezwzględnie odmówić ich stosowania.*

* Za inspirację oraz cenne uwagi, niezwykle pomocne przy tworzeniu niniejszego artykułu, serdecznie dziękuję Panu Pawłowi Baranowskiemu z Katedry Postępowania Cywilnego UJ.