

Paweł Sadowski¹

Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane

Słowa kluczowe: kontrola konstytucyjności prawa, niekonstytucyjność, postępowanie administracyjne

Keywords: the inspection of the constitutionality of the law, unconstitutionality, the administrative procedure

Streszczenie

Zgodnie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny swą kognicją obejmuje kontrolę zgodności z ustawą zasadniczą konstytucyjnych źródeł prawa: ustaw, umów międzynarodowych oraz przepisów wydawanych przez centralne organy państwowe. Skutki orzeczeń Trybunału stanowią niezmiernie ważne zagadnienie z punktu widzenia praktyki stosowania prawa. Wobec pojawiających się przypadków uchwalania przez parlament przepisów prawnych w brzmieniu, które uprzednio zostało zakwestionowane przez Trybunał, szczególnego znaczenia nabiera kwestia niekonstytucyjności wtórnej w sferze prawa administracyjnego. Artykuł jest próbą zdefiniowania tego zjawiska i przedstawienia uwag wypływających z aktualnego orzecznictwa i praktyki.

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Mail: pawel.sadowski@umcs.lublin.pl

Summary

Secondary unconstitutionality of legal regulations – chosen problems

In accordance with the regulations the Constitution of the Polish Republic Constitutional Court of Justice controls concordances with law of principle of constitutional sources of law: bills, international treaties and regulations given by central State-organs. Results of opinions of Court of Justice determine the extremely important problem from the point of view of the practice of the application of the law. In the face appearing cases of resolving by Parliament of legal provisions in the sound which previously was questioned by Court of Justice, the special meaning gathers the matter of unconstitutionality of secondary in the sphere of the administrative law. The article is a test of defining of this occurrence and the performance of attentions effluent from the current jurisdiction and the practice.

✱

Zgodnie z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny swą kognicją obejmuje kontrolę zgodności z ustawą zasadniczą konstytucyjnych źródeł prawa: ustaw, umów międzynarodowych oraz przepisów wydawanych przez centralne organy państwowe. Wskazuje to wyraźnie, że wprowadzając do polskiego systemu prawnego instytucję kontroli konstytucyjności prawa, sięgnięto do rozwiązań modelu europejskiego². Konsekwencją przyjętych rozwiązań ustrojowych, przy uwzględnieniu istoty kontroli hierarchicznej, jest fakt, iż przedmiotem kontroli Trybunału są normy prawne zawarte w kontrolowanych aktach normatywnych. Skutkiem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zaś jest przede wszystkim eliminacja normy z systemu prawnego w sytuacji, gdy organ ten uzna, że jest ona niezgodna z ustawą zasadniczą³. Zauważyć przy tym należy, że przedmiotem kontro-

² Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 49 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu Polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 97–98.

³ O skutkach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zobacz w szczególności M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 132–

li jest norma prawna wyinterpretowana z przepisu prawnego aktu normatywnego, nie zaś przepis prawny traktowany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, w rozumieniu technicznym tego pojęcia. Dla Trybunału nie ma zatem znaczenia, w jakim akcie prawnym badany przepis się znajduje czy też jakie jest jego oznaczenie redakcyjne.

W tym miejscu przypomnijmy, w jaki sposób doktryna prawa definiuje pojęcie „normy prawnej”, a w jaki „przepisu prawnego”, oraz jakie są między tymi pojęciami wzajemne relacje. Przepis prawny jest określany jako elementarna jednostka systematyzacyjna danego tekstu prawnego, zwrot językowy wskazujący bądź narzucający sposób postępowania (a więc będący regułą postępowania) lub też jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego w postaci zdań w sensie gramatycznym⁴. Przepis prawny jest formalnie wyodrębniony w tekście prawnym jako artykuł, paragraf, ustęp lub jako zdaniokształtny fragment artykułu, paragrafu, ustępu, niemający odrębnego określenia numerycznego. Przepis prawny ustanawiany jest za pomocą generalnych aktów prawnych (mocą konstytucji, ustaw czy też rozporządzeń), jest wypowiedzią językową, „zastaną” przez nas w tekstach ustaw i innych aktów prawnych. Z kolei norma prawna jest pewną regułą postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zbudowaną z elementów zawartych w przepisach prawnych, wskazując nam okoliczności i wzór zachowania.

Pojęcia „przepis prawny” i „norma prawna” są niejednokrotnie używane jako synonimy w języku prawnym i prawniczym. Nie oznacza to jednak, iż mają one to samo znaczenie. Określając relacje między tymi dwoma pojęciami, przyjmuje się, że przepis prawny stanowi źródło rekonstrukcji normy prawnej⁵. Tym samym więc nie są to pojęcia tożsame, a wyraźne różnice w ich warstwie znaczeniowej i funkcjonalnej są jasne. Co bardziej istotne, należy odróżnić rekonstrukcję całej normy prawnej z danego przepisu od rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji jako efektu zrealizowania kompetencji organu stosującego prawo dla potrzeb wydania decyzji lub orzeczenia. Przyjęcie

–229; R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 17 i n.

⁴ W. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001; J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988.

⁵ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa, Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 63.

takiego założenia daje podstawę stwierdzenia, że z przepisu prawnego (lub kilku przepisów prawnych) wyinterpretować można wiele norm do zastosowania (szczegółowych norm prawnych), które wspólnie tworzą „ogólną” normę prawną wynikającą z danego przepisu⁶.

Konsekwencją powyższego jest fakt, że Konstytucję oraz pozostałe akty normatywne, które posiadają status aktów obowiązujących w polskim systemie prawnym, należy traktować jako zbiór wynikających z przepisów w nich zawartych ogólnych norm prawnych. W związku z tym od razu pojawia się wątpliwość, czy kontrola Trybunału Konstytucyjnego obejmować może tylko i jedynie normy o charakterze ogólnym (zawarte w przepisach prawnych rozumianych jako jednostki redakcyjne tekstu prawnego), czy też zakresem tej kontroli objęte są normy o charakterze szczegółowym, jako element składowy całych, ogólnych norm.

Nie ulega wątpliwości, że rozległy zakres dokonywanej przez Trybunał kontroli zakładać będzie przyznanie temu organowi możliwości dokonywania wyjątkowo rozbudowanej i złożonej wykładni przepisów prawa i wyinterpretowania z nich norm na potrzeby kontroli konstytucyjności. Zauważyć w tej kwestii należy, że negowane jest takie szczególne uprawnienie Trybunału⁷. Takie stanowisko uznać należy za sprzeczne z istotą postępowania dokonywanego w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Wszakże immanentną cechą tego procesu jest akcentowana ocena zgodności z ustawą zasadniczą norm wynikających z aktów niższego rzędu. Ponadto nie można zaakceptować stanowiska, z którego wynikałoby, że sąd konstytucyjny byłby władny dokonywać realizacji swoich uprawnień kontrolnych bez ustalenia treści przepisu prawnego w zakresie interpretacji wynikającej z niego normy, zarówno przy przyjęciu jej konstrukcji trój-, jak i dwuczłonowej. Pozbawienie zatem Trybunału możliwości dokonywania daleko idącej interpretacji w konsekwencji oznaczałoby zinstrumentalizowanie i niecelowe uproszczenie kontroli oraz nieuprawnione jej ograniczenie do wydawania jedynie wyroków prostych, sprowadzających się praktycznie do stwierdzenia sprzeczności bądź jej braku, a nie zgodności lub niezgodności z normą wyższego rzędu. Dodać należy, że zanegowanie powyższego stanowiska ozna-

⁶ Ibidem, s. 64–65.

⁷ Vide Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, OSP 2010/10/103.

czaloby ni mniej, ni więcej ograniczenie również uprawnień, do których w normach konstytucyjnych Trybunał został powołany.

Dalsze rozważania należy poprzedzić kilkoma uwagami. Po pierwsze, przypomnieć należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁸. To unormowanie konstytucyjne statuuje zasadę praworządności, a jego pewnym powtórzeniem niejako jest regulacja art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Po drugie, przeważa pogląd, że organy te przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją⁹. Do kompetencji organów administracji nie należy zatem badanie zgodności przepisów z Konstytucją RP czy prowadzenie analizy zgodności aktów podustawowych z ustawą, bowiem tylko Trybunał może orzec o niezgodności danego aktu z przepisami prawa wyższego rzędu ze skutkiem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu. Przy tym derogacja jest zastrzeżona dla Trybunału, a sądy są uprawnione jedynie do odmowy stosowania przepisów aktów podustawowych ustanowionych sprzecznie z prawem obowiązującym, co jednak nie powoduje utraty mocy obowiązującej tych przepisów. Po trzecie, brak jest podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Skoro organ administracji publicznej jest obowiązany działać na podstawie i w granicach przepisów prawa, to – wydając w konkretnej sprawie administracyjnej decyzję – musi przy tym stosować przepisy prawa materialnego i procesowego obowiązujące w dacie jej wydawania. Tylko tego rodzaju postępowanie może bowiem być uznane za legalne¹⁰. Po czwarte, związanie organu publicznego przepisem prawa trwa do momentu, w któ-

⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2013, s. 20; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57–58; *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 47 i n.

⁹ Vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II GSK 802/11, CBOSA.

¹⁰ Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 389/11, CBOSA.

rym Trybunał uzna go za niekonstytucyjny, a tym samym trwale wyeliminuje z systemu prawa, a skutkiem będzie niemożność zastosowania danego przepisu jako podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia. Nawet więc wówczas, gdy organ ma wątpliwość co do zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu, nie ma możliwości samodzielnego wystąpienia do Trybunału z pytaniem prawnym, gdyż kompetencja taka nie wynika nie tylko z unormowań konstytucyjnych, kodeksu postępowania administracyjnego czy też ustaw szczególnych. Z punktu widzenia wyrażonego w art. 7 k.p.a. obowiązku stania na straży praworządności oraz wynikającej z art. 8 k.p.a. zasady zaufania do organów państwa oraz ekonomii postępowania administracyjnego, rozwiązanie takie uznać należy w aktualnym momencie rozwoju społecznego za niezadowalające, a nawet anachroniczne¹¹. Za tą tezę przemawia, że taki stan rzeczy prowadzi do swego rodzaju perturbacji prawnej, bowiem nawet gdy niezgodność danego przepisu z aktem hierarchicznie wyższym nie budzi żadnej wątpliwości, organ administracji i tak przepis musi zastosować, a co ważniejsze, nie ma procesowych środków umożliwiających przywrócenie stanu zgodności. Wskazać przy tym należy, że w takiej sytuacji, organ nie tylko nie może odmówić zastosowania danego przepisu czy też wystąpić do sądu konstytucyjnego z pytaniem prawnym, ale co więcej, nie może nawet zawiesić postępowania z uwagi na toczące się przed Trybunałem postępowanie w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisu, który ma stanowić podstawę aktu administracyjnego. W doktrynie i sądownictwie przeważa bowiem pogląd, że przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który stanowi, że organ zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, nie może być w tym wypadku zastosowany¹². W tej kwestii wskazuje się, że sama hipotetyczna możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego przepisu prawa, uprawdopodobniona wyłącznie faktem złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją, nie jest dostateczną podstawą do przyjęcia, że powsta-

¹¹ W opinii autora celowym byłoby wyposażenie prawo do formułowania pytań prawnych przynajmniej organów drugiego stopnia w rozumieniu k.p.a. czy też Ordynacji podatkowej.

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 360–361; A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 122.

ło w ten sposób zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.¹³ Twierdzi się także, że obowiązująca zasada szybkości i ekonomii postępowania oraz zasada domniemania konstytucyjności przepisu do czasu stwierdzenia przez Trybunał jego niezgodności z ustawą zasadniczą przemawiają za nieuznaniem postępowania przed nim za stanowiące prejudykat w postępowaniu administracyjnym, w którym zakwestionowany przepis miałby być podstawą rozstrzygnięcia. Dopóki bowiem nie podważono zgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa, organy mają obowiązek jego stosowania¹⁴. Zwolennicy tego poglądu podkreślają, że prawa strony są przy tym dostatecznie chronione poprzez możliwość wznowienia postępowania administracyjnego, a jeżeli przepis przestałby obowiązywać w wyniku orzeczenia Trybunału, stronie przysługuje wszakże skarga o wznowienie postępowania. Także skierowanie przez sąd administracyjny pytania do Trybunału Konstytucyjnego nie jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż Trybunał nie rozstrzyga o istnieniu, powstaniu, ustaniu bądź zmianie stosunku prawnego mającego związek z rozpoznawaną sprawą, lecz dokonuje oceny przepisów prawa – ich zgodności lub niezgodności z prawem krajowym¹⁵. Związek pomiędzy jego orzeczeniem a rozstrzygnięciem sprawy jest jedynie pośredni, potencjalny, a przepisy te korzystają z domniemania zgodności z Konstytucją¹⁶. W świetle ugruntowanych poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny nie jest przy tym innym organem lub sądem w rozumieniu wskazanego przepisu¹⁷. Tak restrykcyjne ujęcie zagadnienia wstępnego wynika z tradycyjnego, skostniałego podejścia do kwestii systemu prawa stanowionego, które wydaje się nie nadążać za aktualną ewolucją systemu prawa, na który – ku niezadowoleniu części doktryny – niekwestionowany wpływ ma integracja europejska.

¹³ Vide wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt II GSK 818/09, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt II FSK 2644/11, CBOSA.

¹⁴ Co wynika ze wskazywanego art. 7 Konstytucji, art. 6 k.p.a. czy też art. 120 o.p.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 329/11, CBOSA.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt II GSK 818/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1388/04; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1049/06, CBOSA.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 162/11, CBOSA.

Nie można wszakże nie zauważyć, że system prawa i system wymiaru sprawiedliwości powinny mieć charakter elastyczny, a wykładnia także przepisów k.p.a. winna mieć charakter dynamiczny, a więc szerzej niż w XX w. uwzględniać dorobek orzecznictwa sądowego, nie wyłączając sądownictwa konstytucyjnego. Konsekwencją tego stanowiska, które autor ze wszechmiar popiera, jest możliwość zawieszenia postępowania ze względu na zawisłość sprawy nie tylko przed TK, ale ETPCz czy też TSUE. Wszakże zakresem pojęcia „sąd”, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., można przecież objąć Trybunał Konstytucyjny, a skorzystanie przez organ administracji publicznej z uprawnienia określonego w k.p.a. każdorazowo wymagałoby jedynie uzasadnienia przesłanek uznania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jako zagadnienia wstępnego w danej sprawie¹⁸. Z tego punktu widzenia pozostawianie Trybunału poza pojęciem sądu w rozumieniu k.p.a. jest nazbyt ścisłym rozdzielaniem pojęcia sądu i trybunału oraz niewłaściwym rozumieniem tytułu rozdziału Konstytucji.

Wskazane wyżej działanie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa nie oznacza jednak, że podstawą orzekania organu są tylko i wyłącznie przepisy ustaw i aktów wykonawczych. Nie można, z uwagi na regulacje odnoszące się do konstytucyjnego systemu źródeł prawa, pominąć ustawy zasadniczej, którą jako powszechnie obowiązujący akt prawny należy stosować. Podzielić więc trzeba pogląd, że w zgodzie z ewolucyjnym charakterem systemu prawa i koniecznością jego interpretacji przy uwzględnieniu nie tylko wykładni językowej, ale i celowościowej, i funkcjonalnej, organy administracji stosownie do treści art. 6 k.p.a., działając na podstawie przepisów prawa, muszą również uwzględnić regulację art. 8 Konstytucji, która wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej. Oznacza to, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek uwzględniać treść

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 578/09, CBOSA; Podobne stanowisko należy przyjąć w razie przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 TFUE. Należy mieć zwłaszcza na uwadze, że zawieszając postępowanie administracyjne na podstawie art. 97 § 1 pkt 4, organ prowadzący postępowanie powinien zachować się zgodnie z dyspozycją art. 100, który nie dotyczy sytuacji, gdy z pytaniem prawnym do TSUE wystąpił sąd administracyjny lub powszechny.

norm konstytucji (zwłaszcza w interpretacji przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny), a więc współstosować ją z przepisami ustawowymi. Wydaje się, że należałoby w przyszłości zapewnić organom administracji publicznej dostęp do środków procesowych, co służyłoby autorytatywnemu wypowiedaniu się Trybunału¹⁹.

W systemie prawa może nastąpić sytuacja, kiedy ta sama norma prawna zostanie zawarta w różnych przepisach tej samej mocy prawnej, oraz iż tylko w jednym przypadku nastąpiła kontrola konstytucyjności. Zatem jedynie w tym konkretnym przypadku można by było uznać, że nastąpił skutek w postaci usunięcia danej regulacji z systemu prawa poprzez wydanie wyroku TK, którego zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne²⁰. Podkreślić należy także, że orzeczenia TK mają charakter prawotwórczy, co oznacza, że przepis, którego niezgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał, traci moc obowiązującą w zakresie stwierdzonej niezgodności.

Sprawa jest tym bardziej skomplikowana w sytuacji, gdy po usunięciu danej normy z systemu prawa racjonalny ustawodawca dokonał jej uchwalenia w identycznym, a więc niezgodnym z Konstytucją brzmieniu, i to bez względu, czy dokonał tego świadomie, czy też nieświadomie. Jest to więc przypadek, w którym formalnie nowo uchwalony przepis nie był przedmiotem rozważań Trybunału, a jednak aktualne pozostają wobec niego i możliwe do zastosowania są te same zastrzeżenia konstytucyjne, które TK sformułował uprzednio.

Kontynuując rozważania, należy wskazać, iż co do zasady sąd jest związany przepisem rangi ustawowej, o czym stanowi art. 178 ust. 1 Konstytucji, jednocześnie jednak, gdy powźmiemy wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia sprawy, powinien skierować do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne²¹. Zasada ta jednak nie powinna mieć charakteru bezwzględnego i należy zaakceptować stanowisko, że sąd rozpatrujący konkretną skargę może samodzielnie dokonać oceny pod kątem zgodności z Konstytucją przepisu ustawy, który stanowi przedmiot subsumcji w rozpoznawanej sprawie, gdy zachodzi przypadek

¹⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 107/10, CBOSA.

²⁰ B. Banaszak, op.cit., s. 835–853.

²¹ Art. 193 Konstytucji.

tw. wtórnej niekonstytucyjności przepisu ustawy. Nie ulega wątpliwości, że tzw. wtórna niekonstytucyjność to właśnie przypadek polegający na powtórzeniu przez ustawodawcę rozwiązania prawnego uznanego już przez TK za niezgodny z aktem wyższej rangi lub gdy przepis ustawy jest w oczywisty sposób niezgodny z Konstytucją, zwłaszcza w sytuacji, gdy odpowiedni jej przepis jest na tyle precyzyjny, że może stać się podstawą rozstrzygnięcia²². Należy przy tym odróżnić kognicję Trybunału do orzekania o niezgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją od odmowy zastosowania przez sąd przepisu prawnego jako niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. Podstaw dla takiego postępowania należy poszukiwać przede wszystkim w cyt. art. 8 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającym samodzielną odmowę zastosowania ustawy czy przepisu prawnego przez sądy, które uznają je za niezgodne z Konstytucją i nie muszą kierować pytania prawnego do Trybunału. Wreszcie wskazać należy na art. 178 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje niezawisłość sędziom przede wszystkim przez to, że podlegają oni w swym orzekaniu tylko Konstytucji i ustawom, a władza ustawodawcza może wywierać wpływ na działania sądów tylko w drodze stanowienia aktów prawnych najwyższej stojących w ich hierarchii. Przypomnieć należy, że sędziowie mają prawo, wprawdzie w ograniczonym zakresie, do wydawania wyroków wprost na podstawie Konstytucji. Między innymi dzięki temu sędzia sądu administracyjnego może w indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy, który uznaje za oczywiście niezgodny z Konstytucją, oraz odmówić zastosowania niezgodnego z Konstytucją i ustawą aktu podstawowego²³. W orzecznictwie sądów administracyjnych niejednokrotnie od-

²² J. Wegner, *O stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa” 2008, nr 4, s. 55–61; R. Hauser, J. Trzciniński, op.cit., s. 19 i n.

²³ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2002 r., sygn. akt I SA/Po 461/01, CBOSA, w którym sąd stwierdził, że „art. 178 ust. 2 Konstytucji gwarantuje niezawisłość sędziom przede wszystkim przez to, że podlegają oni w swym orzekaniu tylko Konstytucji i ustawom. Władza ustawodawcza może wywierać wpływ na działania sądów tylko w drodze stanowienia aktów prawnych najwyższej stojących w ich hierarchii. Sędziowie mają prawo/a niekiedy i obowiązek, w szczególności wtedy, gdy z uwagi na utratę mocy obowiązującej, w kwestii legalności danego aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny/- na podstawie postanowień art. 8 ust. 2 Konstytucji o bezpośrednim jej stosowaniu, do wydawania wyroków wprost w oparciu o Konstytucję. Dzięki temu sędzia sądu administracyjnego może w konkretnej i indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy, który uznaje

noszono się do kwestii oczywistości niezgodności przepisu z Konstytucją, wywodząc, iż w takich sytuacjach nie można restrykcyjnie i zawsze wymagać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych. Działanie takie należałoby uznać wprost za nieracjonalne i naruszałoby prawo strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie²⁴.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie zapadłe w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który formalnie dotyczył poprzednio obowiązującego stanu prawnego, ale z uwagi na identyczność nowej regulacji (normy prawnej) jest aktualne i wiążące, pomimo formalnego niezakwestionowania nowej regulacji prawnej. Z uwagi bowiem na praktykę legislacyjnego powtarzania unormowania uznanego przez Trybunał, za niekonstytucyjne istota problemu, który rozstrzygał Trybunał pozostaje aktualna mimo wejścia w życie kolejnej nowelizacji danego przepisu. Faktycznie więc do nowego unormowania będą miały odpowiednie zastosowanie te same zastrzeżenia konstytucyjne, które zostały podniesione w poprzednim wyroku. Zauważyć należy, iż nawet w przypadku gdy Trybunał orzekałby już w momencie obowiązywania nowego unormowania, to będąc związany granicami pytania prawnego, nie mógłby wypowiedzieć się co do treści tej nowej regulacji²⁵. Nie może to stać jednak na przeszkodzie, że powołanych przez Trybunał argumentów podważających konstytucyjność badanej regulacji nie można odnieść wprost także do normy w znowelizowanej treści, jeżeli jest ona identyczna w swym brzmieniu z poprzednio kontrolowaną²⁶. Bez względu przy tym na przyjęty kierunek dokonania oceny, przyjąć należy argumentację wyrażoną w wyroku, w którym stwierdzono niekonstytu-

za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominąć akt podstawowy sprzeczny z Konstytucją i ustawą”.

²⁴ Uchwała 7 Sędziów NSA z dnia 16 października 2006 r. sygn. akt I FPS 2/06, CBO-SA; R. Hauser, A. Kabat, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 r.*, I SA/Po 461/01, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, z. 2, poz. 17, s. 74–75; wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r. sygn. V SA 613/00, CBO-SA; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6, także J. Wegner, op.cit., s. 20 i n.

²⁵ Ograniczenie to wynika w szczególności z art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.); szerzej na ten temat M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 361.

²⁶ Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12 (Dz.U. poz. 1313).

cyjność, przez co można jego tezy odnieść również do stanu prawnego stworzonego w wyniku uchwalenia nowego unormowania²⁷.

Powyzsza teza uprawniona jest z kilku przyczyn. Przede wszystkim nie budzi żadnej wątpliwości, że przepis oceniony jako niekonstytucyjny, z którego wyinterpretowano określoną normę prawną, nie może zostać uznany za zgodną z prawem podstawę rozstrzygnięcia oraz podstawę kontroli przez sądy oraz nie może stanowić podstawy prawnej wszczynania i kontynuowania postępowań²⁸. Ponadto w przypadku kiedy kwestia zgodności z Konstytucją danej normy prawnej była już rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny, zachodzi podstawa umorzenia postępowania przed Trybunałem z uwagi na przesłankę *ne bis in idem*, tj. zbędność orzekania²⁹. Podkreślić ponownie trzeba także, iż orzeczenie o niezgodności przepisu z Konstytucją oznacza wszakże przypisanie atrybutu niekonstytucyjności nie pewnej jednostce redakcyjnej bez względu na jej treść, lecz określonej treści normatywnej zawartej w tym przepisie, ustalonej w wyniku interpretacji³⁰. Trafnie określa się w doktrynie funkcję sądownictwa konstytucyjnego jako kontrolę norm, a więc kontrolę ustanowionych przez władze państwa reguł postępowania, „zakodowanych” w przepisach prawnych. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją przepisu, który może być i bywa interpretowany zarówno zgodnie, jak i niezgodnie z Konstytucją, bez jednoczesnego sprecyzowania, który z kierunków wykładni pozostaje w zgo-

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 808/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 706/10, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 217/10, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 344/10, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 333/10, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 519/09 (niepublikowany), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 662/09 (niepublikowany), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Po 187/10 (niepublikowany), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 443/10 (niepublikowany).

²⁸ Wyrok NSA z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt II FSK 2673/11, CBOSA.

²⁹ Por. część II uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2007 r., sygn. akt P 22/02, OTK seria A z 2004 r., Nr 7, poz. 76 oraz wyrok TK z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06, punkt III ppkt 1.1 uzasadnienia, OTK seria A z 2008 r., Nr 5, poz. 83.

³⁰ Wyrok TK z dnia 8 maja 2005 r., sygn. akt SK 22/99, OTK z 2000 r., Nr 4, poz. 107.

dzie z Konstytucją, uniemożliwiłoby osiągnięcie celu kontroli, jakim jest eliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjności norm. W wyniku tej kontroli norma zgodna z Konstytucją pozostaje w mocy, norma zaś niezgodna ulega uchyleniu³¹.

Za dopuszczalnością takiego poglądu przemawia także fakt, że w omawianym przypadku kontrolowana norma narusza zasadę prawidłowej legislacji, która mieści nie tylko wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa³². Obejmuje ona także „podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one bowiem podstawę do oceny, czy przepisy prawne w sposób prawidłowy wyrażają wysławianą normę, oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu³³. Kwestia ta pozostaje również istotna z punktu widzenia innego wzorca kontroli konstytucyjności, jaki wypływa z art. 31 ust. 3 Konstytucji i sformułowanego tam wymogu niezbędności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W niektórych przypadkach pojawia się bowiem wątpliwość, czy dana regulacja (której konstytucyjność została zakwestionowana) ma służyć ograniczeniu konkretnego uprawnienia lub skuteczności przewidzianej daną regulacją sankcji, czy też realizacji innych celów instrumentalnych, oraz czy realizuje np. zasadę sprawiedliwej procedury. Wszakże zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowania prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron. Ponadto wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności muszą uwzględniać treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty danego prawa lub wolności. Zatem jeżeli dana regulacja nie służy przewidzianemu celowi ustawy, to z całą pewno-

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 533/08, CBOŚA.

³² Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, pkt III ust. 2 ppkt 3.3 uzasadnienia (Dz.U. 2009 Nr 159, poz. 1261).

³³ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.

ścią jej niekonstytucyjność jest poza wątpliwościami. Za zakwestionowaniem danej regulacji może przemawiać również brak możliwości przyznania jej waloru niezbędności w tym znaczeniu, że przymuszenie do realizacji danych obowiązków nie byłoby możliwe przy zastosowaniu mniej uciążliwych dla zobowiązanego do ich wykonywania środków.

Argumentacja przychylna wskazanemu rozwiązaniu proceduralnemu wynikać może również z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa oraz potrzeby ujednoczenia wykładni przepisów prawa w zgodzie z interpretacją dokonywaną przez sądy kontrolujące działalność administracji publicznej, jak też w zgodzie z powszechnie obowiązującą mocą wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Nie można pomijać przy tym również konieczności realizacji konstytucyjnych wartości oraz jedności porządku prawnego.

W sytuacji zatem, gdy zachodzi przypadek wtórnej niekonstytucyjności, organ przy rozstrzygnięciu sprawy powinien uznać, że przepis prawny mający być podstawą orzekania jest niezgodny z normą wyższego rzędu z uwagi na rozciągnięcie skutków orzeczenia sądu konstytucyjnego, w którym uznano za niekonstytucyjne poprzednio obowiązujące unormowanie. Nie można bowiem kwestionować faktu, że niezgodność z Konstytucją ma charakter obiektywny i bez znaczenia dla tej kwestii powinno pozostawać to, w jakim akcie prawnym została dana norma zawarta czy też w jakim czasie dany przepis obowiązuje. Dopuszczenie innej koncepcji mogłoby w krańcowym przypadku spowodować zakwestionowanie orzecznictwa Trybunału przez ustawodawcę, do czego nie jest on wszakże uprawniony. Mogłoby to nastąpić w przypadku świadomego i konsekwentnego ustanawiania regulacji normatywnych o takim samym brzmieniu jak te, co do których ostatecznie Trybunał wypowiedział się o ich niezgodności z ustawą zasadniczą. Przy zgromadzeniu odpowiedniej większości politycznej i istniejącym konflikcie parlamentu z Trybunałem nie byłoby to wykluczone.

Ponadto pogląd o zastosowaniu przez organ konstrukcji niekonstytucyjności wtórnej uzasadniony jest przy uwzględnieniu słusznego interesu strony oraz mając na uwadze prawo strony do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. W jakim celu bowiem byłoby tamowanie postępowania i ewentualne oczekiwanie na orzeczenie Trybunału (oczywiście przewidywalne) w sytuacji niewątpliwie wtórnej niekonstytucyjności? Ponadto niecelowym wydaje się orzekanie przez organ w sytuacji, gdy jego orzeczenie

i tak w przyszłości będzie, w dużym stopniu prawdopodobieństwa, podlegało uchynieniu w trybie wznowienia postępowania. O wiele lepszym rozwiązaniem wydaje się skorzystanie z dobrodziejstwa wtórnej niekonstytucyjności, niż dopuszczanie do sytuacji wydania aktu administracyjnego, którego rozstrzygnięcie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zrealizowanie powyższych postulatów wymaga dokonania pewnych zmian w obowiązującym ustawodawstwie, zarówno w zakresie ogólnego postępowania administracyjnego, jak i norm kompetencyjnych, oraz ustawowego uszczegółowienia skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego i zasad postępowania organów administracji publicznej.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Zarys modelu Polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierchowski, Warszawa 1997.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Hauser R., Trzciniński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Hauser R., Kabat A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, z. 2, poz. 17.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa, Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001.
- Nowacki J., *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wegner J., *O stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa” 2008, nr 4.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sędowoadministracyjnych*, Warszawa 2010.

Wronkowska W., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.