

BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE KONSTYTUCJI PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Janusz Trzeciński

BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE KONSTYTUCJI PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Janusz Trzeciński

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydawczyni
Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Prezentowane w książce artykuły Profesora Janusza Trzcińskiego z lat 2005–2016 były opublikowane również w materiałach szkoleniowych 41/2017 NSA w tomie pt. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Zbiór studiów i artykułów z lat 2005-2016* wydanym przez NSA.

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-825-3
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Rozdział 1	
Dlaczego sądom nie wolno było stosować konstytucji	11
Rozdział 2	
O znaczeniu Konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa	21
Rozdział 3	
Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne	33
Rozdział 4	
Refleksje nad stosowaniem art. 2 Konstytucji przez sądy administracyjne na przykładzie wyroku WSA, I SA/Bk 227/09	57
Rozdział 5	
Sprawiedliwość społeczna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarys problematyki	65
Rozdział 6	
Konstytucyjna zasada proporcjonalności w orzecznictwie sądów administracyjnych	77

Rozdział 7

Znaczenie autonomicznej wykładni Konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych	89
---	-----------

Rozdział 8

Prawotwórcza funkcja sądów	99
---	-----------

Rozdział 9**Wokół art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.**

Wybrane zagadnienia	109
----------------------------------	------------

Rozdział 10

Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli	119
---	------------

Literatura	133
-------------------------	------------

WPROWADZENIE

Oddawany do rąk Czytelników zbiór studiów i artykułów autorstwa Profesora Janusza Trzcíńskiego, dotyczący bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne, jest z oczywistych względów niezwykle aktualny, zagadnienia zaś w nim przedstawione zawierają pewne wyjaśnienia i rzetelny komentarz. Sytuacja, jaka powstała w wyniku niedawnych wydarzeń w Trybunale Konstytucyjnym, wymaga spokojnej i pogłębionej refleksji oraz dyskusji. Dlatego dobrze się stało, że głos w tej dyskusji zabrał wybitny uczo-ny, znawca konstytucjonalizmu oraz wieloletni sędzia mający doświadczenie orzecznicze zarówno w Trybunale Konstytucyjnym, jak i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. To znakomite połączenie nauki prawa konstytucyjnego i praktyki orzeczniczej gwarantuje najwyższy poziom prezentowanych poglądów oraz wszechstronne i rzetelne przedstawienie omawianej tematyki.

Zbiór otwiera artykuł zawierający przypomnienie źródeł niedawnych jeszcze koncepcji i praktyk zakazujących stosowania Konstytucji przez sądy. Dla uzasadnienia tych koncepcji i praktyk podnoszono, że jej postanowienia zawierają zbyt ogólne sformułowania, które nie mają charakteru normatywnego, lecz są jedynie deklaracjami władzy co do celów państwa.

Następny artykuł zawiera rozważania o znaczeniu Konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa. Tu za Autorem godzi się wskazać, „że obserwowana tendencja posługiwania się Konstytucją i wzrostu jej znaczenia będzie się utrzymywać (...) i że dzisiaj Konstytucja coraz częściej staje się samodzielną podstawą orzeczeń sądowych”.

W kolejnych artykułach prezentowana jest kwestia bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji) przez sądy administracyjne. Dla kompleksowej ilustracji takiego sposobu orzekania Autor analizuje bezpośrednie stosowanie przez sądy administracyjne zasad naczelnych Konstytucji, a w szczególności art. 2 Konstytucji formułującego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pogłębionej analizie poddaje Profesor orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących m.in. konstytucyjnej zasady proporcjonalności i autonomicznej wykładni Konstytucji.

W następnych artykułach zostały omówione prawotwórcza funkcja sądów oraz dylematy związane z interpretacją i znaczeniem art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Swoistym zwieńczeniem tego zbioru są rozważania dotyczące Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli.

Publikacja, choć odwołuje się do przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych, jest przeznaczona nie tylko dla Czytelników będących sędziami tych sądów, lecz znacznie wykracza poza ten krąg odbiorców. Taka metoda orzekania przez sądy administracyjne, gdy chodzi o bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji, może być dobrą inspiracją dla innych podmiotów stosujących prawo. Z licznych wypowiedzi przedstawicieli doktryny i judykatury można wprost wyprowadzić taki kierunek orzecznictwa polskich sądów w przeszłości.

Abstrahuję tu od wypowiedzi dotyczących aktualnej kondycji Trybunału Konstytucyjnego i jego niekwestionowanej pozycji w systemie

organów władzy publicznej. Tych zagadnień nie dotyczy też zbiór prac Profesora Janusza Trzcińskiego.

Warto więc może na marginesie tego wprowadzenia dodatkowo wskazać, że ostatnio pojawiające się głosy o rozproszonej kontroli konstytucyjności aktów prawa są pewnym nieporozumieniem.

Nie możemy przecież w pełni zasadnie mówić o zjawisku rozproszonej kontroli konstytucyjności aktów prawa, jest to bowiem cecha charakterystyczna dla ustroju państw, w których nie ma instytucji typu sądu konstytucyjnego. W pełni zasadnie w tym zakresie wskazuje się w literaturze, że kontrola konstytucyjności prawa została ukształtowana przez prawo precedensowe, stąd podstawową jej cechą jest konkretność. Jest to model rozproszonej kontroli konstytucyjności¹.

Oczywiście trafnie Profesor Janusz Trzciński wskazuje na bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy, i to nie tylko przez sądy administracyjne, lecz także przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Ten kierunek był i powinien być niejako naturalnym sposobem orzecznictwa sądów. Takie właśnie odniesienie konstytucyjne w orzecznictwie doskonale obrazuje w przedstawianym Czytelnikom zbiorze Profesor Janusz Trzciński. Ta metoda stosowania Konstytucji nie narusza, zdaniem Profesora, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie może być traktowana jako swoiste *votum* nieufności wobec orzeczeń Trybunału.

Zasadnie w tym zakresie dostrzega się w literaturze przedmiotu, że „[i]stota ochrony konstytucyjności w zastosowaniu metody konstytucyjnej polega na zapewnieniu właściwego standardu ochrony jednostki, wyłączeniu marginalizacji jej praw w dyskursie politycznoprawnym, a rola ta niekoniecznie powinna być zastrzegana jedynie dla sądu konstytucyjnego, a może być efektywnie realizowana

¹ Szerzej por. P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, s. 118.

przez władzę sądowniczą jako element rozstrzygania jednostkowego sporu prawnego”².

Przyszłość, której nie sposób przewidzieć, dopiero pokaże, czy takie odniesienia konstytucyjne w orzecznictwie sądowym będą zmierzały do zastąpienia w określonym zakresie, umocowanego w przepisach Konstytucji, swoistego monopolu Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności prawa.

Z oczywistych względów zbiór może być przydatny nie tylko dla sędziów, doktryny i praktyków stosowania prawa, lecz także jako znakomity materiał dydaktyczny. Można zakładać, że krąg zainteresowanych Czytelników będzie szeroki szczególnie w środowisku akademickim, i to nie tylko wśród osób zajmujących się naukowo zagadnieniami prawa konstytucyjnego. Kwestie podjęte w pracy są obecnie niezwykle aktualne i mogą okazać się istotne również np. w zakresie tworzenia i stosowania prawa.

prof. Roman Hauser

Warszawa, czerwiec 2023 r.

² Szerzej por. M. Korycka-Zirk, *Filozoficzny wymiar kontroli konstytucyjności*, Toruń 2017, s. 298–299.

Rozdział 1

DLACZEGO SĄDOM NIE WOLNO BYŁO STOSOWAĆ KONSTYTUCJI¹

Zagadnienie stosowania konstytucji przez sądy jest kluczowe dla rzeczywistej roli konstytucji w życiu prawnym jednostki. Stanowi jednocześnie test dla oceny stanu demokracji w państwie. Zwykle owa praktyka stosowania (niestosowania) konstytucji pozostaje pod wpływem obowiązującej w państwie doktryny politycznej i doktryny prawnej wobec roli konstytucji jako dokumentu regulującego i gwarantującego wolności i prawa jednostki.

Przykładem jest podjęta w dniu 12 lutego 1955 r. Uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (I CO 4/55, OSN 1955, poz. 47). Z ustrojowego punktu widzenia zasadnicza myśl uchwały była wymierzona przeciwko możliwości stosowania konstytucji przez sądy. Uchwała ta i jej uzasadnienie pozostawały w zgodzie z obowiązującą wtedy polityczną koncepcją konstytucji i wspierającą ją nauką prawa konstytucyjnego o konstytucji jako dokumencie przede wszystkim politycznym. Wyrazem tych poglądów jest uzasadnienie uchwały, w którym tłumaczy się odmowę zastosowania konstytucji dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez sąd, a także formułuje się na tym tle ogólne uwagi mające uzasadnić praktykę niezastosowania konstytucji w praktyce prawnej. W uchwale Sądu Najwyższego pi-

¹ Artykuł był opublikowany w: *Między prawem a polityką: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, red. B. Kaniewska T. Wallas, K. Urbaniak, Poznań 2023, s. 777–782.

sze się, że: „Normy konstytucyjne konstytuują podstawowe zasady prawne, stanowią zręb nadbudowy prawnej nie nadający się z reguły bezpośrednio do praktycznego stosowania w codziennym życiu społeczeństwa bez rozwinięcia w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych”. Z tym fragmentem uzasadnienia ściśle koresponduje inny pogląd, według którego konstytucja jest „ustawowym podsumowaniem osiągniętego już rozwoju i gwarantem istniejących już zdobyczy społeczno-gospodarczych i politycznych narodu”.

W treści uzasadnienia cytowanej uchwały Sądu Najwyższego odbija się obowiązująca wtedy i jeszcze wiele lat później koncepcja „konstytucji bilansu”.

Czym była ta koncepcja konstytucji i jakie były jej polityczne uwarunkowania po II wojnie światowej w Polsce? Koncepcja „konstytucji bilansu” była powieleniem koncepcji konstytucji stalinowskiej z 1936 r. i upowszechniła się po 1945 roku w krajach tzw. demokracji ludowej. Obowiązywała także w Polsce w okresie uchwalenia Konstytucji z 1952 roku². Wpisywała się także w antydemokratyczną praktykę polityczną tamtego okresu. Mimo iż konstytucja nadal była nazywana ustawą zasadniczą państwa, to z ustawą jako aktem prawnym nie miała wiele wspólnego. Może poza tym, że opisywała system organów państwa. Próby odwoływania się przez obywateli do niektórych spośród postanowień konstytucji w zakresie wolności i praw były nie tylko pomijane, ale niekiedy szykanowane.

„Konstytucji bilansu”, którą była także Konstytucja PRL z 1952 r., wyznaczono rolę dokumentu propagandowego i politycznego. Słowo „bilans” w połączeniu z konstytucją miało oznaczać bilans osiągnięć państwa w zakresie społecznym i gospodarczym. Zabieg ten miał zepchnąć znaczenie prawne konstytucji nie tyle na dalszy plan, ile na plan niewidoczny dla obywatela. W pewnym okresie obowiązywania tej koncepcji próbowano pisać o konstytucji jako o ustawie

² Jej zasadnicze tezy wygłosił B. Bierut w referacie na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lipca 1952 r. „O Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, Warszawa 1952.

zasadniczej w znaczeniu wcześniejszych deklaracji rewolucyjnych (np. francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela). Słowo „deklaracja” miało być usprawiedliwieniem, a może bardziej alibi dla „konstytucji bilansu”.

Sprawa, która leżała u podstaw cytowanej uchwały Sądu Najwyższego, była wnioskiem Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, „czy przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące stosowania przymusu osobistego (art. 837 i 838 k.p.c.) zachowały moc, czy też wobec dokonanych zmian ustrojowych nie mogą być nadal stosowane”. Sąd Najwyższy w uchwale odpowiedział, że przepisy k.p.c. dotyczące stosowania przymusu osobistego zachowały moc obowiązującą.

Alternatywą dla takiego orzeczenia było niezastosowanie tych przepisów i sięgnięcie do zasad konstytucji pozwalających uznać, że stosowanie przymusu osobistego w sprawie o egzekucję wobec dłużnika jest niehumanitarne (art. 74 Konstytucji PRL).

Z koncepcją „konstytucji bilansu” pozostawała w związku koncepcja konstytucji jako „programu” działania państwa. Tak więc konstytucja była nie tylko bilansem dotychczasowych osiągnięć władzy, ale także projektem działania na przyszłość. Taki dokument nie mógł zatem służyć obywatelowi w jego sporze sądowym np. z władzą.

Co się tyczy koncepcji konstytucji jako programu działania władzy, to niektóre jej elementy są dotąd podtrzymywane wśród zwolenników tzw. teorii konstytucyjnych norm programowych.

Co z tej koncepcji wynika współcześnie? Po pierwsze – że programem działania określającym cele państwa (władzy państwowej) jest nie cała konstytucja, lecz tylko niektóre jej postanowienia. Po drugie – że owe normy programowe znajdujemy wśród postanowień formułujących w istocie określone obowiązki państwa w sferze praw ekonomicznych i socjalnych jednostki, a więc w relacjach publiczno-prawnych organ władzy państwowej – jednostka.

Ta koncepcja teoretyczna została rozciągnięta na praktykę sądową uznającą, że w przypadku norm programowych adresatem tej normy jest władza publiczna, która ma prawny obowiązek dążyć do realizacji opisanego w konstytucji zadania. W takim przypadku obywatel nie jest adresatem normy prawnej i nie przysługują mu żadne publiczne prawa podmiotowe i związane z nimi roszczenia.

Pogląd o tzw. normach programowych i wynikających z nich ograniczonych skutkach prawnych dla obywatela jest z mojego punktu widzenia trudny do zaakceptowania. Nie dlatego, że jest dalekim refleksem konstytucji bilansu i programu działania, ale przede wszystkim dlatego, że legalizuje brak dostępu obywatela do możliwości skutecznego dochodzenia „obiecanych” mu praw przed sądem.

Ilustracją normy programowej jest np. art. 68 ust. 3 Konstytucji RP: „Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”.

Wyjściem z tego impasu konstytucyjnego byłoby takie ukształtowanie praktyki ustrojowej w tym sądowej, według której w każdej z takich norm programowych jest zakodowane minimum prawa³ (definiowane przez jego istotę), jakiego jednostka może dochodzić na drodze postępowania sądowego. Stosownie bowiem do art. 31 ust. 3 Konstytucji istota żadnego prawa konstytucyjnego nie może być ograniczona. Moim zdaniem nie tylko w ustawie, jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale także na drodze bezczynności legislacyjnej, której ustalenia można się domagać w trybie postępowania cywilnego (art. 417¹ § 4 k.c.).

Z wyjątkiem dyskusji wokół tzw. norm programowych, kres koncepcji konstytucji „bilansu” i „programu” działania władzy państwowej położyło uchwalenie Konstytucji z 1997 roku. Nowa konstytucja dała też mocniejsze podstawy do zmiany praktyki sądowej co do jej

³ Zob. o tym J. Trzcíński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, Uwagi do art. 68.