

Anna Szwed-Szczygiel

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce — przegląd stanowisk

I. Uwagi wstępne

Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji została wprowadzona do polskiego ustawodawstwa mocą Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku. Problem bezpośredniego stosowania konstytucji nie jest jednak nowy. Co prawda w okresie międzywojennym jak i po drugiej wojnie światowej zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* w polskim prawie, nie mniej jednak przedstawiciele doktryny podejmowali w swych pracach ten problem¹. W tym okresie sądy rzadko powoływały się w swych orzeczeniach na Konstytucję, co wynikało chociażby z tego, iż wiele postanowień Konstytucji z 1952 roku nie nadawało się do bezpośredniego stosowania ze względu na ich treść. Ożywienie przyniosły lata 80-te. Powołano takie instytucje, jak Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich, których działalność nierozzerwalnie wiązała się ze stosowaniem Konstytucji. W latach 90-tych na skutek dostosowywania istniejącego prawa do zmienionych warunków ustrojowo-społecznych oraz na skutek aktywniejszej postawy sądów bezpośrednie stosowanie konstytucji zyskało na znaczeniu. Wprowadzenie do Konstytucji z 1997 roku zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji było więc efektem przemian o charakterze ustrojowym, politycznym i społecznym. Jest to zasada konstytucyjna, której przestrzeganie jest obowiązkiem każdego: zarówno obywatela, jak i organu państwa². Oznacza to zarówno konieczność podejmowania działań służących realizacji Konstytucji, jak i konieczność powstrzymania się od działań sprzecznych z Konstytucją. Obywatele mogą ponadto bezpośrednio na Konstytucji opierać swoje roszczenia kierowane do organów władzy publicznej. Jednocześnie przepis art. 8 ust. 2 potwierdził zasadę wynikającą z art. 87 ust. 1, iż konstytucja ma charakter normatywny, oraz wskazał, że jej postanowienia kierowane są nie tylko do ustawodawcy.

¹ Pisali na ten temat m.in. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 301 i n. i J. Trzcíński, *Konstytucja jako akt prawotwórczy*, [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, red. K. Działocha, Wrocław 1981, s. 61, 64 i n.

² P. Tuleja, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*. Materiały z Konferencji Naukowej: Konstytucja RP w praktyce, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 1999, s. 41 podkreśla, że „zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji miała na celu zakotwiczenie w prawie obowiązującym wartości, w taki sposób aby ich przestrzeganie stało się prawnym obowiązkiem wszystkich organów państwa”. Z. Czeszejko-Sochacki, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 47 zwraca uwagę, że „każdy organ władzy publicznej musi przede wszystkim w konstytucji szukać podstawy prawnej i dyrektywy dla określonego rozstrzygnięcia”.

II. Pojęcie bezpośredniego stosowania prawa

Pojęcie bezpośredniego stosowania prawa nie jest jednoznacznie rozumiane przez wszystkich³. Nie wdając się w spory o charakterze terminologicznym, można przyjąć za A. Mączyńskiego, że nakaz bezpośredniego stosowania Konstytucji dotyczy stosowania wyrażonych w niej norm bez pośrednictwa ustawy, tzn. bez przekształcania ich w normy ustawowe⁴.

Możliwe jest więc wyróżnienie 2 rodzajów przepisów konstytucji⁵:

- bezpośrednio stosowalne,
- inne.

Kryterium podziału stanowi treść danego przepisu. Aby przepis mógł być zaliczony do 1. grupy, musi być dostatecznie jasny, jednoznaczny, konkretny⁶. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych”⁷. Przepis byłby zaliczony do 2 grupy, jeżeli przewiduje on wydanie ustawy, a także został ujęty w taki sposób, że niemożliwe jest jego bezpośrednie stosowanie⁸.

M. Safjan uważa jednak, że bezpośrednie stosowanie konstytucji może dotyczyć także innych norm, które nie są jednoznaczne czy precyzyjne, ale zawierają pewną treść normatywną, którą można uzupełnić poprzez odwołanie się do regulacji ustawowych⁹. Większość przepisów konstytucji ma bowiem swoją własną treść normatywną, chociaż dla zastosowania niektórych może być konieczne skorzystanie z regulacji ustawowych.

Możliwy jest także inny podział bezpośredniego stosowania konstytucji:

³ Próba uporządkowania poglądów na ten temat: S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 9/2001 s. 3 i n.; P. Czamy, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Normy samowykonalne w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 125 i n.

⁴ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 5/2000, s. 6. Por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 4/1999, s. 6.

⁵ Tak, A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 7.

⁶ Do bezpośredniego zastosowania, w tym znaczeniu, nadaje się np. przepis art. 41 ust. 3 zd. 2 stanowiący, że każdy zatrzymany powinien być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Przykładem przepisu, który ze względu na swoją ogólność nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania, w tym znaczeniu, może być przepis art. 75 mówiący, iż władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Taki przepis nie może być podstawą rozstrzygnięcia przez sąd, nie da się na nim oprzeć rozstrzygnięcia. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 22 zwraca uwagę, że klauzule generalne nadają się do bezpośredniego stosowania pod warunkiem ich skonkretyzowania w orzecznictwie i doktrynie.

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 roku U 4/97, OTK 1998/4/54.

⁸ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 7 wskazuje, że chodzi tu o takie sytuacje, gdy „przepis, nawet wraz z innymi przepisami konstytucyjnymi nie wystarcza do skonstruowania normy mogącej stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy sądowej, jego treść jest bowiem zbyt ogólna, by mogła jednoznacznie wyznaczyć treść decyzji stosowania prawa”.

⁹ Zob. M. Safjan, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 38.

- bezpośrednie stosowanie konstytucji przez władzę ustawodawczą i wykonawczą¹⁰;
- bezpośrednie stosowanie konstytucji przez władzę sądowniczą.

Do pierwszej grupy zaliczone zostały działania składające się na proces rządzenia podejmowane bezpośrednio w oparciu o konstytucję. L. Garlicki zwraca także uwagę, że takie bezpośrednie opieranie się na konstytucji daje podmiotom prowadzącym walkę polityczną argumenty dla przekonania, zwłaszcza opinii publicznej, że działanie jednego organu jest słuszne, bo oparte na Konstytucji, natomiast działanie innego organu jest sprzeczne z Konstytucją i w związku z tym nie zasługuje na aprobatę¹¹. Dzięki środkom masowego przekazu wzrosła w naszym kraju wiedza na temat konstytucji, a przede wszystkim upowszechnił się pogląd, iż jest to najwyższe prawo RP. Dlatego też obecnie twierdzenia o niezgodności z Konstytucją danego aktu czy działania zyskują duży rozgłos i społeczną aprobatę. Stąd zdarzają się przypadki powoływania się przez polityków, zwłaszcza ugrupowań skrajnych na sprzeczność z Konstytucją, która w rzeczywistości nie ma oparcia w faktach lecz jest wykorzystywana do zdobycia szerszego poparcia.

Przepis art. 8 ust. 2 stanowi, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Oznacza to, że brak bezpośredniego zastosowania przepisu konstytucji musi wynikać bezpośrednio z samej konstytucji¹². Będzie to miało miejsce zwłaszcza w tych sytuacjach, w których przepis zawiera bezpośrednie odesłanie do ustaw.

III. Bezpośrednie stosowanie prawa przez sądy

O wiele większe problemy budzi bezpośrednie stosowanie prawa przez sądy. Sądy, sprawując wymiar sprawiedliwości, oddziałują bowiem wprost na życie jednostek i innych podmiotów. Są organami, które w największym zakresie wkraczają w prawa, wolności i obowiązki podmiotów. Za L. Garlickim można wyróżnić następujące formy bezpośredniego stosowania prawa¹³:

- stosowanie samoistne — sąd stosuje normę konstytucyjną jako wyłączną podstawę rozstrzygnięcia,
- współstosowanie — sąd stosuje równolegle przepis konstytucji i konkretyzujący go przepis ustawodawstwa zwykłego.

Współstosowanie można podzielić na:

- ornamentacyjne stosowanie konstytucji — gdy możliwe jest wydanie rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie przepisu ustawy ale w orzeczeniu powołuje się także przepis konstytucji,
- interpretacyjne stosowanie — gdy sąd tworzy normę, opierając się zarówno na przepisach ustawowych, jak i na przepisie konstytucji. Ten sposób określa się często jako wykładnię stosowania prawa zgodnie z konstytucją. Takie stosowanie pojawia się także w działalności

¹⁰ A. Jamróz, *Konstytucja jako najwyższy akt prawny. Kilka refleksji*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, 1997, s. 45 – 46 uważa, że „trudno się zgodzić z poglądem, iż zagadnienie stosowania prawa odnosi się do organów państwa, których pojęcie stosowania prawa generalnie nie dotyczy gdyż stanowią prawo (...) Odnoszenie pojęcia stosowania konstytucji do organów państwa czerpiących swe kompetencje czy upoważnienia do wykonywania generalnych kompetencji — na mocy konstytucji — nie wydaje się zasadne”.

¹¹ Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 23.

¹² Tak, M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa ...*, s. 4.

¹³ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 23 – 27.

Trybunału Konstytucyjnego. Zdarza się bowiem, że Trybunał Konstytucyjny orzeka, iż ustawa jest zgodna z Konstytucją, stawiając jednak warunek w postaci przyjęcia określonej interpretacji danego przepisu¹⁴. Również Sąd Najwyższy podkreśla, że w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa właściwe jest stosowanie takiej wykładni, jaka najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w konstytucji¹⁵.

- modyfikujące stosowanie — gdy sąd dokonując wykładni ustawy stwierdza, że jej postanowienia są sprzeczne z konstytucją, ale jednocześnie jest możliwa inna interpretacja treści jej postanowień. Dokonuje więc modyfikacji danego przepisu tak, że będzie on zgodny z konstytucją¹⁶.

1. Konflikt pomiędzy normami Konstytucji a normami niższego rzędu

Problemem najpoważniejszym i budzącym największe spory jest kwestia zaistnienia konfliktu pomiędzy normami konstytucji a normami niższego rzędu, zwłaszcza ustawami¹⁷. Sądy powinny kierować się w takim przypadku tzw. regułą wstrzemięźliwości, polegającą na

¹⁴ Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 28 kwietnia 1999, K 3/99, OTK 1999/4/73 stwierdził, iż „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy zgodnie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw (...) Wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować zarówno organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy”. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” nr 8/1999, s. 39, uważa, że pomimo, iż Trybunał Konstytucyjny wydaje czasem tzw. orzeczenia interpretacyjne nie powinien on podejmować tego typu rozstrzygnięć merytorycznych zwłaszcza wobec utraty kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni aktów normatywnych. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” nr 1/1998, s. 18 zwraca uwagę, że przyjęcie techniki interpretacji w zgodzie z Konstytucją opiera się na założeniu, iż sądy w dalszym stosowaniu przepisu nie będą stosowały innych interpretacji. Trybunał nie posiada jednak żadnych instrumentów, które pozwoliłyby na dokonywanie korekty takiego orzecznictwa, które przyjmuje inną interpretację przepisu. Wszystko zależało by więc od uznania przez sądy autorytetu orzecznictzego Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁵ Tak, wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1993, III ARN 33/93, „Państwo i Prawo” nr 9/1994, s. 111.

¹⁶ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 27 wskazuje, że w ten sposób unika się orzekania o sprzeczności ustawy z Konstytucją, stworzenia luki w prawie. Jednocześnie podkreśla, że są granice takiej wykładni — nie można dokonywać wykładni sprzecznej z sensem językowym, jest to bowiem nieprzekraczalna granica interpretacji. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2001, s. 35 stwierdzają, że gdy sąd powziął wątpliwość co do konstytucyjności przepisu powinien zmierzać we własnym zakresie do jej usunięcia w drodze wykładni. Nakłada to na sąd obowiązek usuwania w drodze wykładni w istocie pozornych sprzeczności z Konstytucją przez nadanie wątpliwej normie takiego znaczenia, aby nie była sprzeczna z Konstytucją. T. Zieliński, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 34–35 wyraża obawy, że takie stosowanie Konstytucji podważa pewność prawa i jest sprzeczne z konstytucyjnym porządkiem ustrojowo-prawnym. Pogląd o dopuszczalności takiego stosowania Konstytucji uważa za niebezpieczny dla państwa rządów prawa.

¹⁷ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 8 zwraca uwagę, że w art. 8 ust. 2 uregulowana została tylko i wyłącznie kwestia bezpośredniego stosowania konstytucji. Przepis ten nie wypowiada się natomiast na temat sytuacji, w której występuje niezgodność treści przepisu konstytucyjnego i przepisu ustawowego. Jedynymi przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi niezgodności ustawy z konstytucją są zawarte w rozdziale VIII przepisy regulujące działalność TK.

dażeniu do uzgodnienia spornego tekstu z konstytucją¹⁸. Gdy sąd pomimo stosowania wykładni w zgodzie z Konstytucją i nie przekraczając jej granic stwierdzi jednak istnienie takiego konfliktu, musi zastosować odpowiednie środki.

Rozpatrując daną sprawę, sąd musi więc rozważyć problem, czy dany przepis jest zgodny z konstytucją, czy też pojawiają się w tym względzie jakieś wątpliwości. Jeżeli sąd uzna, że nie ma sprzeczności (nie ma w tym względzie żadnych wątpliwości) pomiędzy ustawą a konstytucją, to problem upada. Mówi się, iż jest to tzw. orzekanie negatywne¹⁹. Mają do niego prawo wszystkie sądy, przed którymi można podnieść zarzut niekonstytucyjności, czyli w praktyce wszystkie sądy, począwszy od sądów rejonowych. Jeżeli sąd poweźmie jakąś wątpliwość, to samodzielnie rozważa problem jej istnienia. Najwięcej kontrowersji budzi kwestia, co zrobić w sytuacji, gdy sąd rozpoznający sprawę stwierdzi, że ma wątpliwości co do tego, czy dany przepis jest zgodny z Konstytucją, lub też stwierdzi, że dany przepis jest sprzeczny z Konstytucją. W pierwszej kolejności należy rozważyć sytuację, gdy została dostrzeżona przez sąd sprzeczność lub wątpliwości na poziomie przepisów podstawowych. Wydaje się, że sąd samodzielnie może uznać, iż dany akt podstawowy jest sprzeczny z Konstytucją i odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie²⁰. Wynika to z wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasady podległości sędziów Konstytucji i ustawom — każdy sąd ma prawo badać i odmawiać zastosowania wszelkich norm niekonstytucyjnych o randze niższej niż ustawy. Można także w celu wyeliminowania takiego przepisu z obrotu prawnego skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego²¹. Wydaje się, że ta druga możliwość jest bardziej właściwa. Jeżeli bowiem w obrocie pozostanie przepis rangi podstawowej sprzeczny z Konstytucją, to będzie on mógł być stosowany także w przyszłości w innych sprawach. To z kolei z pewnością zagraża jednolitości i pewności prawa.²²

2. Sposoby postępowania przez sąd orzekający w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją

Sytuacja wygląda inaczej, jeżeli sąd poweźmie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją ustawy. Na tym tle zarysowały się 2 grupy poglądów:

1. Twierdzi się, że w takiej sytuacji konieczne jest wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, bo tylko on może stwierdzić, że ustawa jest niekonstytucyjna²³.

¹⁸ Tak, E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych*, Katowice 1982, s. 25.

¹⁹ Tak, L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 28.

²⁰ Zob. A. Józefowicz, *Uprawnienia sądów w zakresie badania zgodności prawa*, „Państwo i Prawo” nr 1/1990, s. 74; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych ...*, s. 26; T. Kuczyński, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 1 lipca 1999, I PKN 133/99, OSP 2001/4/57. Odmienne, K. Kolański, *Abstrakcyjna i konkretna kontrola aktów normatywnych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygających pytania prawne*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 124.

²¹ Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 29.

²² Zob. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 12. Por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo”, nr 2/1986, s. 41; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo ...*, s. 10; A. Szpunar, glosa do wyroku z dnia 26 września 2000 roku, „Przegląd Sądowy” nr 6/2001, s. 130.

²³ Tak, L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 30; P. Tuleja, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 42–43; Z. Czeszejko-Sochacki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 48–49; A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania ...*, s. 247.

2. Twierdzi się, że w takiej sytuacji każdy sąd może samodzielnie stwierdzić, iż ustawa jest niekonstytucyjna i odmówić jej zastosowania²⁴.

a. Zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego

Zwolennicy pierwszej grupy poglądów argumentują, że konieczność występowania z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego wynika z art. 188 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją²⁵. Brak jest natomiast innych przepisów konstytucyjnych, które przyznawałyby taką kompetencję innemu organowi. Co prawda nie istnieje także przepis, który zastrzegalby ją Trybunałowi Konstytucyjnemu, ale zakładając racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, że dokonał on rozdziału kompetencji. Gdyby ustawodawca chciał wprowadzić jakąś dodatkową możliwość w tym zakresie, to przewidziałby ją wyraźnie w przepisach konstytucyjnych. Skoro drobiazgowo określił kompetencje Trybunału, to mógłby postąpić tak samo, wprowadzając nową możliwość eliminacji wadliwych przepisów. Badanie zgodności aktów prawnych z Konstytucją nie należy do kompetencji sądów, ponieważ nie jest to wymiar sprawiedliwości w ścisłym tego słowa znaczeniu²⁶. Bardzo wyraźnie podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu, stwierdzając, iż bezpośrednio stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa²⁷.

Zwraca się także uwagę na zasadę podziału władzy. Władza ustawodawcza należy do parlamentu, a wszelkie wyjątki w tym zakresie muszą być wyraźnie przewidziane w Konstytucji²⁸. Wkroczenie przez władzę sądowniczą w kompetencje władzy ustawodawczej spowodowałoby naruszenie nie tylko zasady podziału władzy, ale także naruszałoby autorytet władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny działa właśnie po to, aby równowaga pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą została zachowana²⁹.

Jedną z podstawowych zasad w demokratycznym państwie prawnym jest pewność prawa. Pewność taką można uzyskać, jeżeli będą istniały jasne, jednolite procedury orzekania o niezgodności z Konstytucją³⁰. Jeżeli uznamy, że sądy mają prawo decydować o niekonstytucyjności ustawy, to oznacza, że mają prawo robić to wszystkie sądy. Nie ulega

²⁴ Tak, P. Hofmański, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 44 – 45.

²⁵ A. Maczyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 4 – 5 dokonuje analizy historycznej, która wskazuje, że jeżeli kompetencja do orzekania w kwestii niezgodności ustawy z Konstytucją miałaby być przyznana sądom, to wymagałaby wyraźnej konstytucyjnej podstawy. Tradycja nie ma znaczenia rozstrzygającego, ale może stanowić istotną wskazówkę w ramach analiz rozpatrywanego problemu.

²⁶ Zob. P. Granecki, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza*, „Palestra” nr 11 – 12/2000, s. 27. Por. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj i system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 157.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 roku, P 4/99, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku*, s. 76.

²⁸ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 52 stwierdza, że „zagadnienia związane z losami ustawy są zastrzeżone do właściwości ustawodawcy. Jeżeli ma nastąpić włamanie się do tej kompetencji władzy ustawodawczej, to musi ono nastąpić z mocy wyraźnego przepisu konstytucji. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego wynikają z takiego wyraźnego przepisu konstytucji ale to jest jednak wyjątek”.

²⁹ Tak, A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych ...*, s. 26.

³⁰ Słusznie L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 30 zauważa, że gdyby sąd uznał niekonstytucyjność ustawy i odmówił jej zastosowania, a następnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, to doszłoby do zamętu prawnego. Por. A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania ...*, s. 248.

wątpliwości, że sądy rejonowe mogą nie być przygotowane do podejmowania takich decyzji, a z pewnością byłyby gorzej przygotowane niż Sądy Apelacyjne czy Sąd Najwyższy. Czy nie godziłoby w autorytet państwa, nie umniejszając niczego sądom niższych instancji, że każdy sąd, każdy sędzia mógłby decydować o tym, czy ustawa jest niekonstytucyjna. Ustawa jest uchwalana przez parlament, który (nawet mając zastrzeżenia, jakiegokolwiek natury, co do jego działalności) jest przedstawicielem narodu i który zdecydował o powołaniu Trybunału Konstytucyjnego składającego się z wybitnych przedstawicieli nauki i praktyki po to, by on oceniał, czy ustawa jest zgodna z Konstytucją, czy nie³¹. Trybunał może więc dokonywać takiej oceny, ponieważ jego kompetencja wynika z „najwyższej woli suwerennego ludu”³². Ponadto jeżeli z art. 8 wyinterpretujemy uprawnienie do odmowy zastosowania przepisu ustawy sprzecznego z Konstytucją, to należałoby uznać, że takie uprawnienie przysługiwałoby nie tylko sądom, ale wszystkim organom stosującym prawo. Adresatem art. 8 są bowiem wszyscy, zarówno obywatele, jak i organy — gdyby było inaczej, odpowiednie postanowienie musiałoby znaleźć się w treści takiego artykułu.

Zwraca także uwagę brzmienie art. 178 ust. 1 Konstytucji mówiącego, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom³³. Wynika z tego, że skoro podlegają ustawom, to nie mogą samodzielnie odmawiać jej zastosowania. Podlegają Konstytucji, więc mają obowiązek skorzystania z jej rozwiązań, które wskazują, że to Trybunał Konstytucyjny bada zgodność ustaw z Konstytucją. Potwierdza to także art. 195 Konstytucji, który stwierdza, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają tylko Konstytucji, ergo mogą stwierdzać, że ustawy są niekonstytucyjne, im bowiem nie podlegają. Nie znaczy to, że sąd nie może badać zgodności ustawy z Konstytucją. Sąd nie jest uprawniony do rozstrzygania „kolizji treściowej” między ustawą a Konstytucją, może jednak ją dostrzec i w konsekwencji przedstawić Trybunałowi pytanie prawne³⁴.

Przeciwnicy takich rozwiązań wskazują, że sądy powinny zwracać się z pytaniami prawnymi, jeżeli mają wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją. Jeżeli natomiast sąd nie ma takich wątpliwości, uważa, że przepis jest oczywiście spreczny z Konstytucją, to może odmówić jego zastosowania. Należy chyba jednak zgodzić się ze zdaniem L. Garlickiego, iż „zapomina się, że tekst Konstytucji bardzo rzadko dostarcza oczywistych i jednoznacznych punktów odniesienia — z reguły orzeczenie o niekonstytucyjności musi być

³¹ E. Zwierzchowski, *Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzcinski, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 304 stwierdza, że „Trybunał Konstytucyjny to instytucjonalny wyraz ustrojodawczej sfery działania suwerennego narodu.”

³² E. Zwierzchowski, *Z zagadnień legitymizacji sądownictwa ...*, s. 307.

³³ E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania ...*, Warszawa 1996, s. 391 – 392 stwierdzili, że wprowadzenie tego przepisu spowoduje, iż sędziowie zwrócą uwagę na to, że nie liczy się tylko ustawa ale i konstytucja „jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa”. Zdaniem Autorów chodzi bowiem nie tyle o „problem bezpośredniego stosowania Konstytucji w konkretnym sporze jako podstawy rozstrzygnięcia (...) ile o skłonienie do poszukiwania w niej właśnie inspiracji interpretacyjnej, «kodu odczytania» przez sąd ustawodawstwa zwykłego (...)”. Zasada podległości sędziów ustawom i konstytucji jest „wezwaniami do kreatywności w zakresie interpretacji prawa.”

³⁴ Tak, A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 10. Por. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów ...*, s. 39; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo ...*, s. 11. Autor stwierdza, że „jeśli przed sądem zostanie wywołany problem konstytucyjności przepisu mającego stanowić podstawę orzeczenia to sąd musi najpierw samodzielnie rozważyć czy problem ten rzeczywiście istnieje. Jeżeli jednak sąd dojdzie do wniosku, że występuje kolizja między ustawą a konstytucją to (...) nie ma on właściwości do samodzielnego rozstrzygnięcia o losie ustawy”.

poprzedzone ustaleniem, jakie konsekwencje prawne wynikają z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Łatwo więc może powstać sytuacja, gdy pojęcie «oczywistości» nabrałoby płynnego charakteru, tym bardziej, że większość zarzutów niekonstytucyjności jest opierana na naruszeniu zasad konstytucyjnych³⁵. Zwolennicy pierwszej grupy poglądów zgodnie twierdzą, że w sytuacji stwierdzenia przez sąd wątpliwości ma on nie tylko prawo, ale i obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału³⁶. Wbrew brzmieniu przepisu art. 193 Konstytucji stanowiącemu, że każdy sąd **może** zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału (...) należy uznać, że podobnie jak w innych przepisach konstytucji wyrażony został tutaj obowiązek. Zwrot ten wskazuje, kto jest legitymowany do wystąpienia z pytaniem prawnym (jest to sąd, a nie inny organ, może to zrobić tylko sąd)³⁷. Samo ujęcie przepisu nie jest do końca trafne i być może ustawodawca powinien był skorzystać raczej z formuł występujących w ustawodawstwach obcych lub też sformułować ten przepis w sposób jasny i jednoznaczny³⁸.

Instytucja pytań prawnych została wprowadzona do naszego ustawodawstwa jako środek służący nie tylko do uzyskania odpowiedzi na zgłoszone przez sąd wątpliwości, ale i środek do usunięcia niekonstytucyjnych przepisów. Nie można więc, mając na uwadze jednolitość stosowania prawa, rezygnować z dążeń do eliminacji przepisów niekonstytucyjnych³⁹. Pytanie prawne ma więc charakter środka kontroli prewencyjnej, zapobiega bowiem rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o niekonstytucyjny przepis prawa⁴⁰. Ma to duże znaczenie dla ochrony praw podstawowych, ponieważ już w postępowaniu sądowym ocenia się przepisy mające stanowić podstawę orzeczenia pod kątem ich zgodności z Konstytucją. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, daje to efekt podobny do skargi konstytucyjnej, ale umożliwia szybsze wydanie orzeczenia od razu zgodnego z Konstytucją⁴¹. Każdy sąd podejmuje samodzielnie decyzje o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego i nie jest w tym względzie związany wnioskiem stron postępowania sądowego. Zwraca się uwagę, że przyjęty w polskim ustawodawstwie model kontroli konstytucyjności powoduje, iż kontroli takiej nie można uznać za konkretną w pełnym znaczeniu tego pojęcia. Należałoby ją nazwać kontrolą incydentalną, ponieważ jest to kontrola abstrakcyjna aktu normatywnego podejmowana w związku z konkretną sprawą, czyli incydentalnie⁴². Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest ściśle związane z rozpatrywaną przez sąd sprawą. Jed-

³⁵ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 31.

³⁶ Odmienne, W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja ...*, s. 181.

³⁷ Zob. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 10 – 11.

³⁸ Na szczególne uwzględnienie zasługuje art. 163 konstytucji Hiszpanii z 1978: „Kiedy organ sądowy uzna w dowolnym procesie, że norma z mocą ustawy mająca zastosowanie w danym wypadku i od ważności, której zależy wyrok może być sprzeczna z Konstytucją stawia kwestię przed Trybunałem Konstytucyjnym z zachowaniem wymogów formy oraz ze skutkami ustalonymi przez ustawę, które w żadnym razie nie mogą zostać zawieszone”. Cytat za: A. Wasilewski, *Pytania prawne do TK — problemy interpretacyjne na tle art. 193 konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2000, s. 3. Por. art. 100 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 1949 roku oraz art. 140 austriackiej Konstytucji Związkowej z 1920 roku.

³⁹ K. Kolasinski, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 9/2001, s. 34 podkreśla, że z obowiązku tego nie jest zwolniony sąd nawet wtedy, gdy jest w stanie rozstrzygnąć sprawę, stosując bezpośrednio Konstytucję.

⁴⁰ Zob. K. Kolasinski, *Zaskarżalność ustaw ...*, s. 26.

⁴¹ Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku*, s. 33.

⁴² Tak, K. Kolasinski, *Abstrakcyjna i konkretna kontrola ...*, s. 117.

nak w sensie przedmiotowym to postępowanie ma charakter autonomiczny i niezależny od postępowania sądowego⁴³.

Istniejący w Konstytucji system środków służących do oceniania konstytucyjności przepisów oraz służących do eliminacji tych, które są niezgodne z konstytucją, składa się z instytucji pytań prawnych, skargi konstytucyjnej oraz prewencyjnej kontroli sprawowanej przed wejściem w życie przepisów. Wydaje się, porównując rozwiązania innych państw w tej dziedzinie, że system ten jest „zupełny” i „zdolny do osiągnięcia zamierzonego przez ustrojodawcę celu”⁴⁴. Próby uzupełnienia tego systemu o możliwość dokonywania odpowiednich działań przez sądy nie wydają się właściwe. Słusznie bowiem zauważa A. Mączyński, że „przyznanie sądowi kompetencji do odmowy zastosowania ustawy nie jest wypełnieniem luki w systemie środków ochrony konstytucji, bo luki takiej w tym punkcie po prostu nie ma”⁴⁵. Instytucja pytań prawnych służy ochronie praw i wolności konstytucyjnych, chroni przed wydawaniem rozstrzygnięć na podstawie niekonstytucyjnych przepisów⁴⁶. Dodatkowy argument można znaleźć w uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego, który stwierdził, że jeżeli zachodzi kolizja przepisu ustawy z przepisem Konstytucji, w żadnym razie nie można przyjmować, że przepis ustawy do czasu jego uchylecia funkcjonuje w sposób niezgodny z Konstytucją⁴⁷. Burzyłoby to porządek, w którym Konstytucja jest najwyższym prawem, i prowadziłoby do faktycznego prymatu ustaw nad Konstytucją. Ze względu na miejsce Konstytucji w hierarchii aktów prawnych przepis ustawy niezgodny z Konstytucją nie może być źródłem praw i obowiązków. Można z tego wnioskować, że sąd powinien zadać pytanie prawne, aby doprowadzić do jak najszybszego usunięcia wadliwego przepisu.

Ustawodawca przewidział, iż z pytaniem prawnym można się zwrócić nie tylko do Trybunału Konstytucyjnego, ale i do Sądu Najwyższego⁴⁸. Są to jednak 2 odrębne instytucje. Najważniejszymi cechami wyróżniającymi te 2 formuły jest fakt, iż pytania do Trybunału Konstytucyjnego dotyczą konstytucyjności aktu, natomiast pytania do Sądu Najwyższego dotyczą wątpliwości pojawiających się w związku z wykładnią danego przepisu. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego mają na celu eliminację niekonstytucyjnego aktu z systemu prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że pytanie prawne może dotyczyć tylko kwestii hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, w oparciu o który sąd ma rozstrzygnąć sprawę. Pytanie o znaczenie przepisu musi mieć związek z pytaniem o jego konstytucyjność⁴⁹. Trybunał nie może dokonywać wykładni przepisów — wkraczałoby to w kompetencje Sądu Najwyższego. Pytania do Sądu Najwyższego mają natomiast na celu ustalenie właściwego rozumienia przepisu⁵⁰.

⁴³ Tak, A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych* ..., s. 37 – 38.

⁴⁴ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 13.

⁴⁵ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 13.

⁴⁶ Tak, K. Kolasinski, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądowe*, „Państwo i Prawo” nr 6/1998, s. 8.

⁴⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 1999, I KKN 204/98, OSNC 2000/5/94.

⁴⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 79 zastanawia się nad celowością utrzymania instytucji wyjaśniania wątpliwości przez Sąd Najwyższy w sytuacji, gdy wątpliwości konstytucyjne rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny, pozostałe zaś muszą być wyjaśniane na zasadach sędziowskiej niezawisłości kontrolowanej instancji przez sądy odwoławcze.

⁴⁹ Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku*, s. 32.

⁵⁰ Zob. K. Kolasinski, *Abstrakcyjna i konkretna kontrola* ..., s. 117. Por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2000, OPS 10/99, ONSA 2000/3/90.

Wydaje się jednak, że wszczęcie procedury mającej na celu uchylene przepisu powinno nastąpić w ostateczności — wymóg stosowania przez sądy ustaw i Konstytucji powoduje konieczność interpretacji przepisów w zgodzie z Konstytucją, dopiero gdy to niemożliwe, należy zwrócić się z pytaniem prawnym⁵¹. Również z zasady podlegania sądów konstytucji i ustawom wynika, że sąd ma obowiązek takiej interpretacji ustawy, aby był on zgodny z Konstytucją⁵². Gdyby bowiem sąd mógł rozpoznać sprawę bez uruchomienia instytucji pytań prawnych nie wystąpiłaby przesłanka zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, która dla wszczęcia procedury pytań prawnych jest konieczna⁵³. Zasady konstytucyjne będą także pomocne, gdy na tle interpretacji danego przepisu powstanie konflikt. Wykładnia logiczno-językowa doprowadzi do rezultatu sprzecznego z poczuciem sprawiedliwości, uczciwości, słuszności sędziego. Wtedy należy skorzystać z zasad konstytucyjnych, które odwołują się często do czynników pozaprawnych, czynników o charakterze aksjologicznym. Zdaniem E. i J. Łętowskich w ten sposób „wykładnia nie porzucając sfery regulowanej przez prawo pozytywne i obracając się w granicach interpretacji tekstu [tym razem ustawy zasadniczej] może być instrumentem przywrócenia prawa i sprawiedliwości tam, gdzie konkretny przepis — w przekonaniu sędziego tych rezultatów dać nie może”⁵⁴.

b. Odmowa zastosowania przepisu ustawy przez sąd

Przedstawiciele drugiej grupy poglądów twierdzą, że kontrola konstytucyjności ustaw w procesie sądowego stosowania prawa jest czymś innym niż taka kontrola dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny. Sąd bada kwestię konstytucyjności w konkretnej sprawie, a Trybunał poprzez swoją działalność powoduje, iż przepis uznany przez niego za niezgodny z Konstytucją przestaje obowiązywać. Zupełnie inne są więc płaszczyzny działania sądów i Trybunału. Organy te nie wkraczają wzajemnie w swoje kompetencje, każdy z nich pełni przypisaną mu przez ustawodawcę rolę. Argumentem przeciwko zwracaniu się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego jest stwierdzenie, że „pyta tylko ten, kto nie zna odpowiedzi”⁵⁵. Jeżeli sąd nie ma wątpliwości, że dany przepis jest zgodny z Konstytucją lub też, że jest on **niezgodny** z Konstytucją, to nie powinien zwracać się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Skoro sąd nie ma wątpliwości, to nie istnieje taka potrzeba. Wydaje się jednak, że pogląd ten nie jest słuszny. Jeżeli bowiem sąd nie ma wątpliwości co do tego, że ustawa jest sprzeczna z Konstytucją, to tym bardziej powinien zmierzać to usunięcia jej z obrotu prawnego⁵⁶. Sąd, który ma być gwarantem realizacji podstawowych zasad ustrojowych, zwłaszcza pewności prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, nie może pozwolić sobie na świadome pozostawienie w obrocie regul, które są sprzeczne z Konstytucją będącą

⁵¹ Zob. K. Kolasinski, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądowe*, „Państwo i Prawo” nr 6/1998, s. 12.

⁵² A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych* ..., s. 28 twierdzi, że skoro przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, to obowiązkiem sędziego jest nie tylko powstrzymanie się od podejmowania rozstrzygnięć sprzecznych z Konstytucją, ale także podejmowanie takich działań, które będą umożliwiały realizację norm, zasad i systemu wartości konstytucyjnych.

⁵³ Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2001 roku*, s. 32.

⁵⁴ E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz* ..., s. 393.

⁵⁵ P. Hofmański, *Bezpośrednie stosowanie* ..., s. 44.

⁵⁶ Por. K. Kolasinski, *Zaskarżalność ustaw* ..., s. 25; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” nr 1/1998, s. 14.

najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jedyną drogą jest zwrócenie się z pytaniem prawnym. Ponadto zwraca się uwagę, że wbrew brzmieniu terminu pytanie prawne nie chodzi tutaj o uzyskanie odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości. Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego jest środkiem zaskarżenia przepisów prawa i różni się od pytań zadawanych przez sądy niższych instancji instancjom wyższym⁵⁷.

Jeżeli sąd miałby samodzielnie zdecydować o niezgodności ustawy z Konstytucją i odmówić jej zastosowania, to mogą wystąpić 3 sytuacje:

- sąd nie zastosuje przepisu ustawy, ponieważ Trybunał Konstytucyjny wcześniej stwierdził już, że ten przepis jest niezgodny z Konstytucją,
- sąd nie zastosuje przepisu ustawy, ponieważ jest on identyczny treściowo z przepisem, co do którego niekonstytucyjności Trybunał Konstytucyjny już się wypowiedział,
- sąd nie zastosuje przepisu ustawy, mimo że Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jeszcze na ten temat.

Dwie pierwsze sytuacje nie budzą większych wątpliwości, zwłaszcza jeżeli spojrzeć na nie pod kątem racjonalności czy ekonomii orzekania. Trzecia sytuacja musi się zmieścić z argumentami przeciwników takiej możliwości.

Dotychczasowe orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego wskazują, że władza sądownicza stanęła na stanowisku dopuszczalności odmowy zastosowania przez sądy ustawy bez zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku uznania, że ustawa ta jest niezgodna z Konstytucją. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 października 2000 roku orzekł, iż treść art. 178 ust. 1 Konstytucji ani wyłączenie orzekania o niekonstytucyjności ustaw in abstracto właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu nie sprzeciwiają się tezie, że — co do zasady — sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją⁵⁸. Sąd wywiódł w uzasadnieniu, że skoro sędziowie są podlegli Konstytucji oraz ustawom i zaistnieje konflikt norm zróżnicowanych hierarchicznie, to sąd ma obowiązek posłuszenia się Konstytucją i niezastosowania ustawy na zasadzie *lex superior derogat legi inferiori*. Skoro Trybunał eliminuje z obrotu ustawy sprzeczne z Konstytucją, a sąd odmawia jedynie jej zastosowania w konkretnej sprawie, to nie może być mowy o naruszeniu przez sąd kompetencji Trybunału Konstytucyjnego⁵⁹. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił jednak uwagę na niebezpieczeństwa jakie rodzi zaakceptowanie takiego poglądu — zwłaszcza że w takiej sytuacji łatwo mogłoby dojść do sytuacji wydawania przez sądy i Trybunał zupełnie odmiennych orzeczeń. Naczelny Sąd Administracyjny uznał jednak, że „obawy pragmatyczne nie są obawami systemowymi i że z Konstytucji nie można wyprowadzić normy zakazującej sądom orzekania na podstawie Konstytucji, w wypadku konfliktu Konstytucja – ustawa”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił jednak, że „zasady pragmatycznej dbałości i jednolitość porządku praw-

⁵⁷ Szerzej na ten temat: K. Kolasinski, *Zaskarżalność ustaw ...*, s. 24 i n. Por. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 10 – 11.

⁵⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 października 2000 roku, V SA 613/00. OSP 2001/5/82.

⁵⁹ K. Kolasinski, *Zaskarżalność ustaw ...*, s. 34 słusznie zwrócił uwagę, że „wyrażane w uzasadnieniach orzeczeń sądowych odmawiających zastosowania przepisu ustawy stanowisko, iż przepis oceniany przez skład orzekający jako niekonstytucyjny obowiązuje in abstracto, a nie obowiązuje w konkretnej sprawie jest z metodologicznego punktu widzenia nie do przyjęcia. Moc wiążąca in abstracto przepisu ustawy wyraża się bowiem w obowiązku jego stosowania in concreto”.

nego wymagają w podobnym wypadku wielkiej przezorności i ograniczenia się do sytuacji, gdy norma konstytucyjna ma cechy jednoznaczności usuwającej wątpliwości interpretacyjne”.

Kwestią bezpośredniego stosowania Konstytucji zajął się także Sąd Najwyższy na tle sprawy dotyczącej wynagrodzeń prokuratorów⁶⁰. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Sąd Najwyższy podkreślił, że przedstawianie pytań prawnych ma sens wtedy, jeżeli sąd poweźmie wątpliwość co do zgodności przepisu prawa z Konstytucją. Jeżeli sąd z urzędu nie poweźmie wątpliwości co do zgodności stosowanego przepisu z Konstytucją, albo stwierdzi, że wniosek strony o zwrócenie się z pytaniem prawnym jest bezzasadny, bo w ocenie sądu przepis jest zgodny z Konstytucją, wtedy sąd nie ma obowiązku przedstawiania pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Ta argumentacja pokrywa się z wnioskami zwolenników pierwszej grupy poglądów. Jednak Sąd Najwyższy wywiódł dalej idące wnioski, które z kolei wskazują, że jest on zwolennikiem możliwości odmowy stosowania przez sąd ustawy w przypadku stwierdzenia, iż jest ona niezgodna z Konstytucją. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że sąd powszechny nie orzeka o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego jego zdaniem z Konstytucją. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją jest, zdaniem Sądu Najwyższego wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2. konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć przede wszystkim sądowe stosowanie prawa.

W uzasadnieniu do orzeczeniu z 26 maja 1998 roku Sąd Najwyższy wywiódł, na podstawie art. 8 ust. 2, iż jeżeli sąd stwierdzi sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją, to orzeka na podstawie Konstytucji⁶¹. Nie uchybia to zdaniem Sądu Najwyższego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją — inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne. Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji. Podobne rozwiązanie przyjęto w prawie portugalskim, gdzie kontrola konstytucyjności norm ma charakter mieszany. Jest to połączenie kontroli sprawowanej z jednej strony przez sądy, a z drugiej strony przez Trybunał Konstytucyjny. Sądy powszechne są uprawnione do badania konstytucyjności prawa, a stronie przysługuje skarga do Trybunału Konstytucyjnego na decyzję sądu w tym zakresie⁶². Widać więc wyraźnie, że Sąd Najwyższy w Polsce dopuszcza możliwość wydawania różnych orzeczeń w tej samej sprawie i wydaje się nie dostrzegać zagrożeń z tym związanych.

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1997 roku, I PKN 90/98, OSNAP 2000/1/6.

⁶¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 maja 1998, III SW 1/98, OSNAP 1998/17/528.

⁶² W systemie portugalskim orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane na skutek skargi wywołuje skutki tylko w tym postępowaniu, w związku z którym skarga została złożona. Jeżeli sąd w postępowaniu odmówi zastosowania normy, bo uzna, że jest ona niekonstytucyjna, a norma ta jest zawarta w ustawie, akcie jej równorzędnym lub umowie międzynarodowej, to prokurator ma obowiązek wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Szerzej na ten temat: Anna Labno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 173 – 174.

IV. Uwagi końcowe

Problematyka bezpośredniego stosowania konstytucji rodzi spory i trudno będzie chyba wypracować wspólne stanowisko w tym zakresie. Najwięcej emocji budzi kwestia podejścia do tego problemu przez sądy. Każdy obywatel może bowiem osobiście doświadczyć skutków, jakie niesie za sobą przyjęcie jednej z dwóch ścierających się koncepcji. Wydaje się jednak, że słuszny jest pogląd L. Garlickiego, który zwraca uwagę na to, że pomimo dyskusji prowadzonej przez przedstawicieli doktryny, pomimo wytaczania różnych argumentów ostatecznie o interpretacji tego przepisu zadecydują sądy, a zwłaszcza Sąd Najwyższy. Są one bowiem niezależne i orzekają według własnego sumienia⁶³.

⁶³ Tak, L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie ...*, s. 52.