

Marcin Banasik

Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla spraw administracyjnych i sądowoadministracyjnych "w toku"

Roczniki Administracji i Prawa 12, 185-203

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SKUTKI ORZECZEŃ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DLA SPRAW ADMINISTRACYJNYCH I SĄDOWOADMINISTRACYJNYCH „W TOKU”

1. WPROWADZENIE

W 2012 r. przypada piętnasta rocznica uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Półtora dekady funkcjonowania w polskim porządku prawnym najwyższego aktu prawnego to wystarczający czas, by móc lepiej przyrzeć się i ocenić zawarte w nim rozwiązania. Z racji tej niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie wpływu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na sprawy administracyjne i sądowoadministracyjne będące „w toku”. Charakter publikacji nie pozwala na wyczerpujące omówienie wpływu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa administracyjnego (przejawiającego się tak w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu przed sądem administracyjnym) w sposób kompleksowy i dlatego konieczne jest zawężenie przedmiotu analizy. Opracowanie to koncentruje się więc na omówieniu roli orzeczeń Trybunału w procesie orzekania, zarówno organu, jak i sądu administracyjnego. Szerzej zostanie omówione zagadnienie, które budzi zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie prawa najwięcej kontrowersji, czyli odroczenie w czasie przez TK utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis.

2. KONSEKWENCJE DLA SPRAWY TOCZĄCEJ SIĘ PRZED ORGANEM ADMINISTRACYJNYM

Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten traktuje oczywiście o prawie obowiązującym i odnosi się do wszelkich działań organów administracji publicznej – tak zawierających się w szeroko rozumianym „administrowaniu”, relacjach z innymi organami administracji publicznej, jak i w działaniach administracyjnych ukierunkowanych „na zewnątrz”, polegających m.in. na wydawaniu decyzji administracyjnych. Niejako powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 6 k.p.a. statuujący zasadę praworządności dla postępowania administracyjnego, stanowiącą że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Jeżeli przepis prawa (niezależnie czy rangi ustawowej, czy aktu podustawowego) zostanie przez TK uznany za niekonstytucyjny, a tym samym trwale wyeliminowany z systemu prawa, to nie będzie mógł być zastosowany przez organ w trakcie rozstrzygania sprawy. Natomiast

*mgr; Katedra Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

w przypadku gdy zostanie stwierdzona w odpowiednim postępowaniu zgodność danego przepisu z Konstytucją, wtedy nastąpi jedynie potwierdzenie wynikającego z zasady praworządności obowiązku organu zastosowania tego przepisu.

Podczas postępowania przed organem w indywidualnej sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej może się zdarzyć, że zaistnieje wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. W takiej sytuacji organ administracji publicznej rozpatrujący sprawę administracyjną nie ma jednak możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym co do konstytucyjności przepisu stosowanego przy wydawaniu decyzji. Kompetencja taka nie wynika z przepisów Konstytucji, k.p.a. ani ustaw szczególnych. Prowadzi to do funkcjonowania w systemie prawnym pewnego rodzaju patologii, bowiem nawet gdy organ ma uzasadnioną wątpliwość co do konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę jego rozstrzygnięcia, to i tak musi przepis zastosować. Dotyczy to nie tylko przepisów ustaw, ale i aktów podustawowych, takich jak chociażby rozporządzenia. Nawet więc w sytuacji, gdy organ administracji publicznej ma świadomość niekonstytucyjności przepisu, która jednak nie została jeszcze stwierdzona wyrokiem TK, i organ taki wie, że po wyroku TK będzie można wznowić postępowanie z uwagi na art. 145a k.p.a., to i tak musi wydać decyzję w oparciu o ten przepis. Nie jest zrozumiałe stanowisko, jakie w tym przedmiocie prezentuje M. Jaśkowska, która twierdzi, że każdy organ stosujący prawo ma prawo odmówić zastosowania nie tylko rozporządzenia, ale i ustawy sprzecznych z Konstytucją, jednak czyniąc to, musi liczyć się z ryzykiem odmiennego poglądu sądu¹. Wniosek taki jest nie do zaakceptowania, ponieważ elementarnie zaprzecza konstytucyjnej i kodeksowej zasadzie praworządności. Organ w myśl tej zasady nie tylko bowiem nie może odmówić zastosowania przepisu, co do konstytucyjności którego podjął wątpliwość, ale co więcej, nie może nawet zawiesić postępowania administracyjnego z uwagi na toczące się przed TK postępowanie w przedmiocie stwierdzenia zgodności z Konstytucją lub ustawą danego przepisu aktu prawnego, który ma zamiar zastosować wydając decyzję. Należy zgodzić się z B. Adamiak, która twierdzi, że organ nie może w takiej sytuacji zastosować art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozstrzygnięcie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia pytania prawnego przez inny organ lub sąd². Na potwierdzenie swojego poglądu autorka przywołuje stanowisko NSA, który w wyroku z 7 maja 2007 r. stwierdził, że „istota i cel instytucji zagadnienia wstępnego, istnienie domniemania konstytucyjności przepisów prawa do czasu ich wyeliminowania z obrotu prawnego, a także zmiany legislacyjne w zakresie skutków orzeczeń TK wskazują, iż ustawodawca chciał w ten sposób wzmocnić gwarancje pewności obrotu prawnego. Obligatoryjne zawieszenie postępowań administracyjnych z tej przyczyny, iż rozpoznawana jest przez Trybunał Konstytucyjny sprawa

¹ M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 279-280. Autorka ta podkreśla, że organ nie może jedynie normy ustawowej uchylić, gdyż jest to kompetencja TK. Konieczność wykładni przepisów przypisującej organowi administracji publicznej kompetencję do odmowy zastosowania ustawy, która jest sprzeczna z Konstytucją, wiąże się z powinnością ustalenia obowiązującej normy prawnej, podczas wyznaczania której należy stosować zasadę *lex superior derogat legi inferiori*. Zasada ta ma być stosowana wobec Konstytucji tak przez sądy, jak i przez organy. Organ w tej koncepcji nie może jedynie odmówić zastosowania ustawy, w sytuacji gdy zostanie ona uznana przez TK za zgodna z Konstytucją.

²B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 360-361.

zgodności określonych przepisów z Konstytucją RP, mogłoby powodować paraliż działalności administracji, przekładając się na zmniejszenie pewności obrotu³. Stanowisko takie zgodne jest z obowiązkiem stosowania przez organy administracyjne aktów normatywnych, które funkcjonują w systemie prawnym, i to bez względu na wątpliwości co do ich konstytucyjności. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z 16 stycznia 2009 r. organ administracyjny nie może traktować orzeczenia TK jako zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż potencjalną podstawą wznowienia postępowania w przypadku stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności określonego aktu normatywnego jest art. 145a § 1 k.p.a., a nie art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. określający skutki rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego⁴. Utożsamienie orzeczenia TK w przedmiocie konstytucyjności aktu normatywnego z zagadnieniem wstępnym z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. czyniłoby zbędnym istnienie w porządku prawnym instytucji uregulowanej w art. 145a § 1 k.p.a.⁵

3. SKUTKI ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO DLA SPRAWY SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

3.1. WYSTĄPIENIE PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY Z PYTANIEM PRAWNYM DO TK

Orzeczenie TK w przedmiocie konstytucyjności aktu normatywnego posiada walor ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej, niezależnie od tego kto zainicjował taką kontrolę. Konsekwencją powyższego jest fakt, że chociaż wystosowanie pytania prawnego przez sąd administracyjny uzasadnione jest relacją zachodzącą pomiędzy stronami postępowania, to skutki tej kontroli posiadają doniosłość prawną *erga omnes*. W art. 193 Konstytucji została uregulowana instytucja pytania prawnego, zgodnie z którą każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Rozwiązanie takie ma służyć eliminowaniu wątpliwości sądu co do stosowanego unormowania, od których to wątpliwości zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem⁶.

W interesującym z punktu widzenia tego opracowania zakresie (czyli zakresie zastosowania prawa administracyjnego) tylko więc sąd administracyjny będzie miał legitymację do wystąpienia do TK z pytaniem prawnym podczas rozstrzygania sprawy. Uprawnienia takiego pozbawiony jest organ administracji publicznej, który w przypadku podjęcia wątpliwości w przedmiocie konstytucyjności przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia zmuszony jest z jednej strony do wykładni przepisu w maksymalnym stopniu w sposób zgodny z Kon-

³ Wyrok NSA z 7 maja 2007 r., II GSK 407/06 cytowany przez B. Adamiak [w:] Ibidem, s. 360. Inaczej na zagadnienie to zapatruje się WSA w Warszawie, który w wyroku z 5 lutego 2007 r., I SA/Wa 1898/06 stwierdził, że wykładnia art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. musi mieć charakter dynamiczny i celowościowy, uwzględniający zmiany systemu wymiaru sprawiedliwości. Konsekwencją tego stanowiska byłaby możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego ze względu na zawiśnięcie sprawy zarówno przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 16 stycznia 2009 r., II SA/GL 933/08, Lex nr 519755.

⁵ Ibidem.

⁶ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 820-821.

stytucją, z drugiej zaś strony do zastosowania go, nawet gdy uzna, że przepis jest niekonstytucyjny. Sąd administracyjny w takich okolicznościach ma pozycję bardziej komfortową, gdyż do zastosowania przez niego instytucji pytania prawnego wystarczająca jest wątpliwość co do zgodności z Konstytucją prawnej podstawy rozstrzygnięcia. Wątpliwość owa może dotyczyć zarówno przepisów prawa materialnego administracyjnego, jak i procedury sądownoadministracyjnej, jednak zarówno w jednym, jak i drugim przypadku pomiędzy badaniem przez TK konstytucyjności przepisu a rozstrzygnięciem dokonywanym przez sąd administracyjny musi zachodzić tzw. relewantność⁷. Oznacza ona prawną doniosłość rozstrzygnięcia pytania prawnego dla sprawy sądownoadministracyjnej. Powstaje problem, czy istnieje stopień relewantności pomiędzy wystosowaniem przez sąd administracyjny do TK pytania prawnego dotyczącego zbadania konstytucyjności przepisów procedury, w oparciu o które doszło do wydania decyzji administracyjnej a rozstrzygnięciem sądu administracyjnego. Jak wiadomo, sąd administracyjny bada prawidłowość konkretyzacji abstrakcyjnej normy prawa administracyjnego dokonanej przez organ w konkretnym postępowaniu. Wobec tego doniosłym prawnie jest ustalenie przez sąd, że konkretyzacja ta przebiegała *lege artis*. Pytanie prawne do TK jest w tym względzie jednym ze środków, którymi dysponuje sąd administracyjny, aby w sposób prawidłowy dokonać oceny, czy decyzja administracyjna została wydana zgodnie z prawem. Brak jest nie tylko jakiegokolwiek normatywnego (przewidzianego w przepisach) wyłączenia możliwości zwracania się przez sąd administracyjny z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności przepisów k.p.a. oraz przepisów prawa administracyjnego materialnego będących podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, którą zajmuje się sąd administracyjny, ale też nie ma żadnych względów teleologicznych, które przemawiałyby za pozbawieniem sądu takiej kompetencji. Ze stanowiskiem takim korespondują chociażby uprawnienia sądu administracyjnego, który zgodnie z tzw. „głębokością upoważnień do orzekania” z art. 135 p.s.a. stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów i czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Celem kontroli określonej w tym przepisie, zgodnie z poglądem T. Wosia, jest „stworzenie takiego stanu, że w obrocie prawnym nie będzie istniał i funkcjonował żaden akt lub czynność organu administracji publicznej niezgodna z prawem”⁸. Zasadnym jest wobec tego twierdzenie, że sąd administracyjny w imię zasady praworządności będzie uprawniony do stosowania prawnie przewidzianych środków w celu pozbawiania bytu prawnego wszystkich wydanych w sprawie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. Jednym z takich środków jest właśnie pytanie prawne do TK podważające konstytucyjność przepisów proceduralnych. Przykładowo: sąd administracyjny, badając prawidłowość wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, będzie mógł badać poprzez instytucję pytania prawnego nie tylko przepisy, w oparciu o które procedowano i na podstawie których wydano decyzję o pozwoleniu na budowę, ale również i przepisy, przy zastosowaniu których wydano decyzją ustalającą warunki zabudowy (np. przepis statuujący normę kompetencyjną dla organu do wydania takiej decyzji). Cecha relewantności jest wobec tego według mnie aktualna w przypadku pytania prawnego sądu

⁷ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 187.

⁸ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 566.

o konstytucyjność przepisów materialnoprawnych i proceduralnych stosowanych przez organ administracji publicznej podczas wydawania decyzji będącej przedmiotem kontroli sądu administracyjnego.

3.2. ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Konsekwencją wystąpienia przez sąd administracyjny do TK z pytaniem prawnym jest obligatoryjne zawieszenie postępowania w oparciu o art. 124 § 1 pkt 5 p.s.a. Zawieszenie to następuje w formie postanowienia⁹, którego skutki powstają od momentu wydania i ma miejsce w tym konkretnym postępowaniu, w którym zaistniała wątpliwość sądu co do konstytucyjności przepisu. Skutkiem niezawieszenia postępowania przez sąd w przypadku wystąpienia z pytaniem prawnym, jeżeli doprowadziło do sytuacji, kiedy strona nie miała możliwości działania w postępowaniu lub obrony swoich praw, może być nieważność postępowania¹⁰.

Obok obligatoryjnego zawieszenia postępowania istnieje jeszcze możliwość fakultatywnego zawieszenia postępowania przez sąd w oparciu o art. 125 § 1 pkt 1 p.s.a., jednak ta instytucja dotyczy sytuacji, kiedy inny podmiot niż sąd administracyjny rozpatrujący sprawę wystąpił o zbadanie konstytucyjności przepisu. Co do zasady przepis ten przewiduje możliwość zawieszenia postępowania z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania, m.in. przed TK. Nie ma w tym miejscu zawężenia co do podmiotu, którego wystąpienie do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją danego aktu normatywnego uprawniałoby sąd do zawieszenia postępowania. Należy więc przyjąć, że przepis ma zastosowanie zarówno do sytuacji, gdy z wnioskiem o kontrolę abstrakcyjną występuje np. grupa posłów czy senatorów, jak i do sytuacji, gdy z pytaniem prawnym zwraca się inny sąd (np. sąd administracyjny) aniżeli ten uprawniony do zawieszenia postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.s.a. Obydwa zawieszenia, zarówno to obligatoryjne, jak i fakultatywne, powodują zgodnie z art. 127 § 2 p.s.a. wstrzymanie biegu wszystkich terminów, które zaczynają biec dopiero od początku od dnia podjęcia postępowania. Oczywiście podczas zawieszenia sąd nie podejmuje żadnych czynności poza tymi, które mają na celu podjęcie postępowania albo wstrzymanie wykonania aktu lub czynności, zaś samo podjęcie postępowania skutkuje automatycznym rozpoczęciem biegu terminów ustawowych i koniecznością wyznaczenia w miarę potrzeby terminów sądowych na nowo.

⁹Postanowienie to (zgodnie z art. 131 p.s.a.) może zapaść na posiedzeniu niejawnym.

¹⁰ M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska (red.), *Prawo...*, s. 507. Autorka ta wskazuje na ciekawą kwestię (sprzed nowelizacji art. 124 § 1 pkt 5 p.s.a. ustawą z 12 października 2010 r., Dz.U. Nr 36, poz. 196) możliwości stosowania w drodze analogii przepisu art. 124 § 1 pkt 5 do sytuacji wystąpienia przez sąd administracyjny do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w sytuacji pojawienia się podczas postępowania konieczności wykładni lub stwierdzenia ważności aktu prawa wspólnotowego. Racjonalny jest argument wskazujący na wiążący charakter orzeczenia TS UE oraz długotrwałość postępowania przed tym organem. W takim wypadku obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu jest w stanie zabezpieczyć prawidłowy tok postępowania. Podobnie J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 301. Obecnie (wskutek wspomnianej nowelizacji) nie budzi wątpliwości zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego w razie przedstawienia przez sąd pytania prawnego do TS UE.

3.3. PODJĘCIE ZAWIESZONEGO POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Podjęcie postępowania przez sąd administracyjny na podstawie art. 128 § 1 pkt 4 p.s.a. jest skutkiem zarówno każdego orzeczenia merytorycznego TK (wyroku zarówno stwierdzającego zgodność, jak i niezgodność z Konstytucją), jak również orzeczenia o charakterze formalnym, które kończy postępowanie przed TK (np. postanowienie o umorzeniu postępowania z uwagi na zbędność orzekania). Wynika to stąd, że sąd ma obowiązek podjęcia zawieszzonego postępowania w przypadku uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie, z uwagi na które doszło do zawieszenia postępowania przed sądem administracyjnym. W przypadku wyroków TK przymiot prawomocności wynika z ich niezaskarżalności i niewzruszalności przez żaden inny organ, w tym sam Trybunał i następuje od razu w momencie ogłoszenia. Skutek w postaci obowiązku podjęcia zawieszzonego postępowania przez sąd administracyjny należy więc wiązać z momentem ogłoszenia danego orzeczenia przez TK¹¹. W sytuacji gdy zostanie wydany przez TK wyrok potwierdzający zgodność konkretnego przepisu z Konstytucją, sąd będzie mógł prowadzić postępowanie dalej i zastosować przepis uznany za konstytucyjny. Natomiast w przypadku orzeczenia przez TK o niekonstytucyjności przepisu, przepis ten nie będzie mógł być przez sąd zastosowany, gdyż zostanie wyeliminowany orzeczeniem TK z porządku prawnego. Nie tylko nie będzie mógł być podstawą rozstrzygnięcia sądowego, ale co więcej, przepis ten nie będzie mógł być podstawą do oceny prawnej stanów faktycznych z okresu, gdy przepis ten obowiązywał¹². W przypadku gdy wyeliminowany przepis prawny był jedyną potencjalną podstawą rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, albo gdy niekonstytucyjny przepis statuował normę kompetencyjną dla organu administracji publicznej do wydania decyzji i nie jest możliwe uzupełnienie powstałej luki w formie odpowiedniej wykładni przepisów, sąd będzie miał obowiązek umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego z powodu jego bezprzedmiotowości na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. Podobnie sąd administracyjny postąpi w sytuacji, gdy norma wyznaczająca właściwość sądu administracyjnego zostanie uznana za niekonstytucyjną. Przykładowo: art. 3 § 3 p.s.a. przewiduje właściwość sądu administracyjnego do orzekania w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Aktem prawnym, który wypełnia dyspozycję normy art. 3 § 3 p.s.a., jest np. ustawa z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe¹³, która w przypadku odmowy udzielenia przez przedsiębiorcę lub podmiot niezaliczony do sektora finansów publicznych informacji o swojej działalności przewiduje możliwość zaskarżenia takiej odmowy (lub wymagań, jakie powinna spełniać) do sądu administra-

¹¹ Powstaje pytanie, czy w przypadku odroczenia przez TK momentu utraty mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis zasadnym jest podejmowanie przez sąd zawieszzonego postępowania po ogłoszeniu wyroku przez TK. Stoję na stanowisku, że w takiej sytuacji zastosowanie winna znaleźć wykładnia celowościowa, która prowadzi do wniosku, że podjęcie postępowania powinno nastąpić dopiero po upływie terminu odroczenia zastosowanego przez TK. Nie byłoby bowiem racjonalne, aby podjęte i prowadzone postępowanie sądownoadministracyjne zakończone przed upływem terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją, mogło być wznowione na podstawie niekonstytucyjności przepisu, którego badaniem zajmował się Trybunał.

¹² Czyli z okresu przed ogłoszeniem orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności – postanowienie SN z 21 maja 2003 r., II UKN 511/01, Legalis.

¹³ Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.

cyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia redakcji, która informacji żądała. Gdyby sąd administracyjny, kontrolując zasadność takiej odmowy, powziął wątpliwość co do konstytucyjności przepisu prawa prasowego przewidującego sądową kontrolę zasadności takiej odmowy i wystąpił do TK z pytaniem prawnym, w następstwie którego doszłoby do uchylenia tego przepisu, to sąd miałby obowiązek umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.s.a. Zgodnie bowiem z konkluzją T. Wosia dotyczącą następczego braku przesłanki dopuszczalności skargi *sensu stricto*, jeśli w toku postępowania sądowoadministracyjnego wskutek zmiany regulacji prawnych sprawa przestała należeć do właściwości sądu administracyjnego, postępowanie sądowoadministracyjne staje się bezprzedmiotowe, a wydanie wyroku jest niedopuszczalne¹⁴. Wydaje się, że owa zmiana regulacji prawnych dotyczy nie tylko zmiany następującej w toku procesu ustawodawczego, ale również i zmiany spowodowanej orzeczeniem TK o niekonstytucyjności aktu prawnego eliminującym dany przepis z porządku prawnego.

3.4. MOŻLIWOŚĆ KONTROLOWANIA KONSTITUCYJNOŚCI PRAWA PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNY WE WŁASNYM ZAKRESIE

Szczególnie ciekawa dla postępowania sądowoadministracyjnego jest kompetencja sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności ustawy we własnym zakresie, tj. z pominięciem drogi pytania prawnego do TK. Jak wiadomo, sądy, w tym sady administracyjne, podlegają Konstytucji RP oraz ustawom i wobec tego mają obowiązek stosowania tych dwóch rodzajów aktów prawnych. Powstaje więc pytanie, czy w sytuacji powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności ustawy sąd administracyjny będzie władny we własnym zakresie uznać przepis ustawy za niekonstytucyjny i odmówić jego zastosowania, powołując się na bezpośrednie stosowanie Konstytucji. Stanowisko NSA jest w tej dziedzinie nie do końca spójne. W wyroku z 27 listopada 2000 r. NSA uznał, iż „podległość sędziego ustawie oznacza, że nie może on odmówić jej zastosowania, jeżeli nikt nie uchylił jej mocy obowiązującej. Sędzia nie może wybierać między ustawą a Konstytucją, pomijać norm ustawowych i oceniać samodzielnie ich konstytucyjność”¹⁵. W wyroku tym zostało podniesione, że sens bezpośredniego stosowania Konstytucji przejawia się w sytuacji, gdy dana kwestia nie jest uregulowana ustawowo¹⁶. Przy możliwości bezpośredniego stosowania przez każdego przepisów Konstytucji, każdy miałby prawo do pomijania przepisu ustawy w przypadku dostrzeżonej niezgodności z Konstytucją. Takie działanie szybko doprowadziłoby do dysfunkcji działania administracji publicznej. Dlatego też w ocenie NSA zawsze, gdy organ stosujący prawo uznaje, że dana norma ustawowa jest niezgodna z Konstytucją, powinien zadać pytanie TK i nie rozwiązywać dylematu we własnym zakresie. Zgoła inny pogląd został przez NSA sformułowany w wyroku z 24 października 2000 r., gdzie podkreślono, że ewentualna rozbieżność między przepisem Konstytucji a normą ustawową winna być rozwiązana za pomocą reguły interpretacyjnej *lex superior derogat legi inferiori*¹⁷, bowiem w sytuacji sprzeczności między tymi normami sąd administracyjny ma powinność zasto-

¹⁴ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska (red.), *Prawo...*, s. 663.

¹⁵ Wyrok NSA z 27 listopada 2000 r., II SA/Kr 609/98, Lex nr 895903.

¹⁶ Odmienny wniosek mógłby sugerować, że sąd stosujący prawo zawsze mógłby pomijać normę ustawową i zastosować przepis Konstytucji.

¹⁷ Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, Lex nr 46062.

sowania przepisu Konstytucji i pominięcia sprzecznej z nią normy ustawowej. Różnice w skutkach wypowiedzenia się przez sąd administracyjny i TK w przedmiocie konstytucyjności ustawy NSA w rzeczonym wyroku sprowadza do innego charakteru kompetencji obydwu podmiotów. O ile bowiem skutkiem wyroku TK stwierdzającego w kontroli abstrakcyjnej niekonstytucyjność ustawy jest trwale wyeliminowanie jej z porządku prawnego, o tyle skutkiem uznania przez sąd administracyjny *in concreto* niezgodności z Konstytucją ustawy jest odmowa jej zastosowania w konkretnej sprawie. Logiczną konsekwencją takiego stanowiska jest podnoszenie, że takie rozdzielenie kompetencji między TK a sąd administracyjny nie powoduje wkroczenia sądu w materię zastrzeżoną dla TK. Co więcej, NSA podniósł, że z Konstytucji nie da się wywieść zakazu orzekania przez sądy na podstawie Konstytucji w przypadku sprzeczności między ustawą a Konstytucją, zaś problemy wynikające z takiego stanu rzeczy mają naturę pragmatyczną i sprowadzają się jedynie do ryzyka pomyłek sądowych polegających na pozornym lub źle zidentyfikowanym konflikcie treści ustawy i Konstytucji. Zarówno w pierwszym, jak i drugim wyroku NSA są raczej przemawiające za stanowiskami tam prezentowanymi, jednak moim zdaniem bardziej zasadne jest odmówienie sądom (w tym sądom administracyjnym) kompetencji do rozstrzygania we własnym zakresie konstytucyjności ustawy. Skoro ustawodawca zdecydował się na stworzenie odrębnego i niezależnego organu w postaci TK i wyposażył go w kompetencje do dokonywania m.in. kontroli konstytucyjności ustaw, zaś sądy zobowiązał do podlegania zarówno przepisom Konstytucji, jak i ustaw, to nie można przyznać sądom uprawnień tożsamyh z kompetencjami TK. Wynika to z zakazu domniemywania kompetencji, który jest pokłosiem konstytucyjnej zasady praworządności. Istotą państwa prawnego jest bowiem fakt, że wszelka działalność władzy publicznej oparta jest na wyraźnie przewidzianej normie kompetencyjnej. Zasada legalizmu wiąże się poza tym z zasadą zaufania obywateli do państwa, z zasadą bezpieczeństwa prawnego i „przewidywalności zachowań władzy publicznej”. Uznanie posiadania przez sądy kompetencji nieprzewidzianych w przepisach prawnych (a ponadto konkurencyjnych w stosunku do TK) musi zostać ocenione negatywnie, gdyż takie upoważnienie dla sądu po prostu nie istnieje¹⁸.

Często TK w wyroku wydanym w następstwie wystąpienia z pytaniem prawnym nie podziela zarzutów przedstawionych przez sąd administracyjny. Wówczas wydawany jest wyrok o zgodności zaskarżonej regulacji z wzorcem kontroli¹⁹. Rozwiązanie takie przekształca domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego w pewność co do jego zgodności z Konstytucją, co zasadniczo skutkuje niemożliwością ponownego kwestionowania konstytucyjności przepisu w oparciu o ten sam wzorzec. Zagadnienie to jest szczególnie interesujące w perspektywie kompetencji sądu administracyjnego do pominięcia przy roz-

¹⁸ Tak np. M. Wiącek, *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 249; W. Kręcisz, *Glosa do uchwały NSA z 21 lutego 2000 r.*, OPS 10/99, Prz. Sejm. 2001, nr 3, s. 78.

¹⁹ Istnieje jeszcze możliwość wydania przez TK wyroku o braku niegodności, którego możliwość wydania była sygnalizowana przy omawianiu rodzajów wyroków TK. Wyrok o braku niezgodności spowodowany jest brakiem związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a powołanym wzorcem kontroli. Trybunał nie wypowiada się w przedmiocie zgodności/niezgodności z Konstytucją, gdy wniosek mylnie wskazuje niewłaściwy wzorzec kontroli. Co do zasady stwierdzenie przez TK, że badany przepis nie jest niezgodny z Konstytucją, nie powoduje żadnych skutków dla systemu prawnego, poza koniecznością podjęcia zawieszzonego postępowania sądowo-administracyjnego po wejściu w życie wyroku TK. Zaskarżony przepis nadal objęty jest domniemaniami konstytucyjności, zaś od momentu ogłoszenia wyroku istnieje, wynikający z reguły *ne bis in idem*, zakaz ponownego kwestionowania zgodności danego przepisu z tym samym wzorcem.

strzyganiu sprawy przepisów aktów podustawowych. Jak zostało podkreślone powyżej, sądy podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom i nie są związane aktami podstawowymi, takimi jak chociażby rozporządzenia, które mogą pominąć przy rozstrzyganiu, gdy stwierdzą ich niezgodność z normą hierarchicznie wyższą. Powstaje więc pytanie, czy sąd administracyjny ma możliwość pominięcia przy wydawaniu wyroku przepisu rozporządzenia, które zostało uznane przez TK za zgodne z Konstytucją, skoro wyrok TK ma moc powszechnie obowiązującą, a więc odnoszącą się również do sądu administracyjnego. M. Wiącek podnosi za L. Garlickim, że konsekwencją nakazu lojalnej akceptacji orzeczeń Trybunału przez wszystkie organy władzy publicznej jest brak możliwości „weryfikacji oceny relacji między dwiema normami przez inne organy władzy publicznej, nawet gdy przepisy ustawy zasadniczej dopuszczają możliwość samodzielnej kontroli przez sądy hierarchicznie zgodności aktów prawnych”²⁰. Z poglądem takim się nie zgadzam, ponieważ podważa on zasadniczą konstrukcję kompetencyjną sądu, polegającą na podleganiu tylko przepisom Konstytucji i ustaw. Okoliczność stwierdzenia przez TK, że przepis rozporządzenia jest zgodny z Konstytucją lub ustawą, nie może powodować obowiązku stosowania takiego rozporządzenia przez sąd administracyjny. Należy bowiem dać pierwszeństwo przepisom Konstytucji wyznaczającym pozycję i uprawnienia sądów nad przepisami te uprawnienia ograniczającymi. To, że przepis aktu normatywnego uznano za zgodny z Konstytucją ma moc powszechnie obowiązującą, jest zasadą i obejmuje swoim zakresem tak organy administracji publicznej, jak i sądy, w tym sądy administracyjne. Przepisy rozporządzenia są jednak w tym wypadku swoistym *lex specialis* w stosunku do tej ogólnej zasady. Tak więc niemożliwość kwestionowania przez sąd administracyjny stwierdzonej przez TK konstytucyjności aktu normatywnego nie doznaje żadnych ograniczeń, w przypadku gdy aktem tym jest ustawa, zaś w stosunku do rozporządzenia jest wyłączona przepisem traktującym o niepodleganiu przez sąd przepisom rozporządzenia – bez względu na to, czy jest ono konstytucyjne, czy też nie. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że TK poprzez stwierdzenie konstytucyjności rozporządzenia potwierdza jedynie jego zgodność z normami nadrzędnymi, a nie ustanawia regułę, w myśl której zrównuje pozycję prawną ustawy i rozporządzenia. Przyjęcie innego stanowiska byłoby sprzeczne z powszechnie przyjętą i akceptowaną hierarchią aktów prawnych. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 9 marca 2005 r., stwierdzając, że „gdy przed sądem orzekającym w konkretnej sprawie wyłoni się kwestia niezgodności podustawowego aktu normatywnego (np. rozporządzenia) z Konstytucją lub ustawą, sąd może w tej sprawie (*ad casum*) samodzielnie zdecydować o pominięciu danej normy prawnej (norm) tego aktu podustawowego przy wydawaniu swego rozstrzygnięcia, które w takim przypadku wydaje wyłącznie na podstawie przepisów ustawy”²¹.

W przypadku gdy w toku rozpatrywania sprawy przez sąd administracyjny zostanie wydany przez TK wyrok stwierdzający niekonstytucyjność/konstytucyjność przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sądu lub innego przepisu, który ma zastosować sąd administracyjny, sąd ma obowiązek zastosowania się do wskazań TK. I tak np. jeżeli przepis taki zostanie uznany za niekonstytucyjny, a tym samym dojdzie do wyeliminowania go z systemu, sąd, rozstrzygając sprawę, nie może oprzeć na nim swojego rozstrzygnięcia. Przepis ten zostanie wówczas przez sąd pominięty przy rozstrzyganiu sprawy. Może się zda-

²⁰ M. Wiącek, *Pytanie...*, s. 363.

²¹ Wyrok NSA z 9 marca 2005 r., FSK 618/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 120.

rzyć, że wyeliminowany przez TK przepis był jedyną podstawą sprawowania kontroli przez sąd administracyjny w tej konkretnej sprawie. W takiej sytuacji sąd administracyjny będzie zmuszony do odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania. Kiedy zaś TK stwierdzi konstytucyjność przepisów danego aktu prawnego, które to przepisy mają zastosowanie w postępowaniu sadowoadministracyjnym, to sąd administracyjny ma (co do zasady) obowiązek ich stosowania²². W tym przypadku sąd administracyjny będzie również pozbawiony możliwości kwestionowania (w formie wystąpienia z pytaniem prawnym do TK) konstytucyjności tych przepisów z uwagi na walor *res iudicata* przysługujący orzeczeniom TK. Jak zostało zaznaczone powyżej, sąd administracyjny będzie jednak mógł wystąpić z pytaniem prawnym do TK, gdy okoliczności zastosowania przepisu lub wzorzec Konstytucji, w przedmiocie zgodności z którym ma wypowiedzieć się TK, będą zgła inne.

4. PROBLEM ODROCZENIA WEJŚCIA W ŻYCIE ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO O NIEKONSTYTUCYJNOŚCI PRZEPISU STANOWIĄCEGO PODSTAWĘ ROZSTRZYGNĘCIA

4.1. SKUTKI W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

TK, orzekając o niekonstytucyjności jakiegoś aktu normatywnego (lub konkretnego przepisu tego aktu), może odsunąć w czasie moment rozpoczęcia wywoływania przez to orzeczenie skutków w systemie prawa. Działaniem takim TK stara się minimalizować skutki własnych rozstrzygnięć, dając ustawodawcy czas na skonstruowanie odpowiednich przepisów przejściowych²³. Istotne znaczenie w tym względzie ma rozróżnienie wejścia orzeczenia TK w życie, czyli wprowadzenia rozstrzygnięcia o konstytucyjności aktu do systemu prawnego i wywoływanie przez to orzeczenie skutków, a więc dokonywanie przeobrażenia tego systemu. Zabieg taki daje się przeprowadzić w oparciu o normy Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, który to termin nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę i dwunastu miesięcy, gdy chodzi o inny akt normatywny. Orzeczenie takie wejdzie w życie z momentem ogłoszenia, jednak skutki zacznie wywoływać dopiero po upływie ustalonego w nim okresu odroczenia. Stosowanie przez TK tego rodzaju „zabiegu orzeczniczego” ma wysłać czytelny impuls do organów władzy ustawodawczej, aby niekonstytucyjna norma została w owym czasie zastąpiona przepisem zgodnym z Konstytucją²⁴ i aby nie powstała luka w systemie prawnym. Skorzystanie przez TK z możliwości, jakie stwarza art. 190 ust. 3 Konstytucji, wiąże się jednak z komplikacjami dla organu administracji publicznej rozpatrującego sprawę administracyjną. Jeżeli bowiem przepis prawny, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia organu, zostanie uznany za niekonstytucyjny z odroczonym terminem utraty mocy obowiązującej, to nie jest do końca

²² Co do obowiązku sądu administracyjnego stosowania przepisów rozporządzenia uznanego przez TK za zgodne z Konstytucją lub ustawą aktualne pozostają uwagi poczynione powyżej.

²³ Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9.

²⁴ TK jako „ustawodawca negatywny” może dokonywać zmian w systemie jedynie za zasadzie eliminacji. Zmiany polegające na kreowaniu nowych przepisów (o nowej treści) muszą dokonywać się w odpowiedniej procedurze prawotwórczej.

wiadome, jak powinien zachować się ten organ podczas procedowania. Z jednej strony ma on przecież obowiązek stosowania przepisów k.p.a., które w art. 12 k.p.a. i art. 35 k.p.a. statuują zasadę szybkości i prostoty postępowania oraz załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, natomiast z drugiej strony istnieje postulat racjonalności orzeczniczej. Nie byłaby bowiem pożądana sytuacja, w której zaraz po zakończeniu postępowania administracyjnego można by było wzruszyć zapadłe rozstrzygnięcie, wykorzystując instytucję wznowienia postępowania z art. 145a k.p.a. Sytuacja taka zmniejszałaby pewność obrotu i stałaby w sprzeczności z postulowaną w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli w stosunku do państwa. Nie jest do końca jasne, jak powinien zachować się organ administracyjny w takiej sytuacji. Jak podkreślono powyżej, nie mógłby zawiesić z tego tytułu postępowania administracyjnego, stosując przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., oraz nie miałby prawa do odmowy zastosowania w okresie odroczenia niekonstytucyjnego przepisu. Pojawia się wobec tego pytanie, czy organ mógłby zawiesić postępowanie administracyjne w oparciu o art. 98 k.p.a. Jak wiadomo, przepis ten przewiduje możliwość zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron, tzn. jeżeli wystąpi o to strona, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

Stoję na stanowisku, że organ administracji publicznej załatwiający sprawę, w sytuacji, w której posiada wiedzę o stwierdzeniu przez TK niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, powinien udzielić stronom odpowiedniej informacji i starać się nakłonić je do wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie postępowania z art. 98 k.p.a. Takie zachowanie ze strony organu korespondowałoby z zasadą informowania stron usytuowaną w art. 9 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto zgodnie z cytowanym przepisem, organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W mojej ocenie fakt, że zostało wydane przez TK orzeczenie o niekonstytucyjności aktu normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia organu, w oparciu o które będzie można wznowić postępowanie administracyjne niemalże natychmiast po jego zakończeniu, ma istotny wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron. Co więcej, zgodnie z wyrokiem SN z 23 lipca 1992 r. „obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całości okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe (...) urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami”²⁵. W przedmiotowym wypadku ryzykiem takim byłaby możliwość wznowienia postępowania w sprawie po upływie okresu odroczenia na podstawie art. 145a k.p.a. Ponadto uważam, że powinność podjęcia w omawianej sytuacji przez organ działań zmierzających do nakłonienia strony/stron do wystąpienia z żądaniem zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron pozostaje w związku z proceduralną zasadą przekonywania, mającą swą podstawę w art. 11 k.p.a. Reguła ta powinna przenikać całości działań administracji, w toku całego postępowania²⁶. Urzeczywistnienie tego postulatu zapewnia powołana wyżej zasada udzielania informacji stronom oraz zasada czynnego udziału

²⁵ Wyrok SN z 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, Lex nr 10909.

²⁶ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 898.

strony w postępowaniu. B. Adamiak stwierdza: „Przedstawienie stronie informacji o rozwiązaniach prawnych przyjętych w przepisach prawa oraz zagwarantowanie czynnego udziału strony przy ustalaniu stanu faktycznego stanowi zasadniczy moment w ukształtowaniu w świadomości strony przekonania o prawidłowym bądź nieprawidłowym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego”²⁷. Tak więc zasugerowanie przez organ stronie wystąpienia o zawieszenie postępowania na okres odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu wyznaczającego postawę rozstrzygnięcia przez organ o prawach i obowiązkach tej strony stanowiłoby przejaw stosowania się przez organ do zasad ogólnych procedury administracyjnej. Co więcej, na rozwiązanie takie pozwalałyby możliwe terminy: 1) odroczenia przez TK derogacji niekonstytucyjnego przepisu i 2) maksymalnego terminu zawieszenia postępowania administracyjnego na zgodny wniosek stron. Termin pierwszy może bowiem wynosić maksymalnie osiemnaście miesięcy w przypadku ustawy i dwanaście miesięcy w przypadku innego aktu normatywnego, zaś termin opisany w punkcie drugim może maksymalnie wynosić trzy lata. Po upływie rzezonnych trzech lat od momentu zawieszenia postępowania należy zwrócić się o podjęcie postępowania. Jeżeli nie uczyni tego żadna strona, to żądanie wszczęcia postępowania (zgodnie z art. 98 § 2 k.p.a.) uważa się za wycofane²⁸. W rozważanej sytuacji organ powinien poinformować strony o możliwości zastąpienia przez właściwe organy niekonstytucyjnego przepisu przepisem zgodnym z Konstytucją oraz o możliwości wystąpienia o podjęcie zawieszono postępowania²⁹. Organ mógłby postąpić w ten sposób przede wszystkim w sytuacji, gdy niekonstytucyjny przepis ustawy byłby już znowelizowany przez parlament, jednak wejście w życie ustawy nowelizującej zostałyby odroczone w czasie na termin następujący po ustalonym przez TK terminie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego (nowelizowanego) przepisu. Oczywiście rozwiązanie takie zakłada ścisłą współpracę i współdziałanie władzy sądowniczej reprezentowanej przez Trybunał i władzy ustawodawczej w postaci parlamentu. Jeżeli bowiem legislatura nie podejmie działań w celu zastąpienia niekonstytucyjnego przepisu przepisem zgodnym z Konstytucją w terminie odroczenia, to po upływie tego terminu powstanie w systemie prawnym luka i organ administracyjny rozstrzygający sprawę nie będzie miał w oparciu o co rozstrzygnąć sprawy i wydać decyzji. Tak samo stanie się w sytuacji, gdy termin wejścia w życie przepisu nowelizującego niekonstytucyjny akt zostanie ustalony na moment następujący po terminie utraty mocy obowiązującej derogowanej przez TK regulacji. Jest prawdą, że wyżej opisane sygnalizowanie przez organ stronom możliwości zawieszenia postępowania z art. 98 k.p.a. stoi w sprzeczności z zasadą szybkości postępowania i załatwiania spraw niezwłocznie, jednak tylko takie działanie ze strony organu wydaje się być adekwatnym wyjściem z przedstawionego impasu.

Właściwe zabezpieczenie interesów stron oraz stabilności dokonywanych przez organ rozstrzygnięć przejawiać się może również tzw. działaniem obok prawa, ale tylko wtedy, gdy jest ono podejmowane w dobrej wierze. Organ administracji publicznej, jeżeli posiada wiedzę o toczącym się postępowaniu przed TK w przedmiocie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego, na którym zamierzał oprzeć swe rozstrzygnięcie, albo o odrocze-

²⁷ Cyt. za B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 72.

²⁸ Konkretnie organ powinien podjąć zawieszono postępowanie i wydać na podstawie art. 105 k.p.a. decyzję o umorzeniu postępowania.

²⁹ Oczywiście organ musiałby udzielić takiej informacji przed zawieszeniem postępowania, bowiem w czasie zawieszenia, zgodnie z art. 102 k.p.a., może on podejmować tylko czynności niezbędne w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo poważnym szkodom dla interesu społecznego.

niu przez TK derogacji niekonstytucyjnego przepisu, może w sprawie zachowywać się biernie do momentu wydania orzeczenia, lub do momentu upływu okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej. Działanie takie rodzi niebezpieczeństwo wystąpienia ze skargą na bezczynność administracyjną z art. 3 § 2 pkt 8 p.s.a., jednak w sytuacji, gdy prowadzi do zracjonalizowania postępowania, zasługuje na aprobatę. Sąd administracyjny rozpatrujący taką skargę, jeżeli stwierdzi, że bezczynność organu nie była wynikiem zaniedbania ani złej woli organu, powinien ją oddalić. Regulacja art. 35 k.p.a., wyznaczająca powinność załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, powinna być według mnie wykładana w sposób celowościowy. Nie jest bowiem „zbędną zwłoką” niepodjęcie czynności w sytuacji, gdy tylko upływ czasu jest w stanie zagwarantować stronie należyte zabezpieczenie jej interesów. Bezczynność taka koresponduje zatem z ochroną słusznego interesu obywateli z art. 7 k.p.a. i ma ten interes zabezpieczać. Wydaje się, że znaczenie w tym przedmiocie ma okoliczność, czy swoiste „czekanie” organu działa na korzyść, czy niekorzyść strony. Jeżeli bowiem np. organ nie podejmuje działań, gdyż stwierdzona została niekonstytucyjność (z zastosowaniem przez TK instytucji odroczenia) przepisu ograniczającego uprawnienia strony, to zawsze stan bezczynności będzie uzasadniony interesem strony, gdyż po upływie odroczenia podstawa ograniczenia nie będzie miała miejsca i ewentualnie zostanie zastąpiona przepisem zgodnym z Konstytucją. Jeżeli natomiast niekonstytucyjny przepis przewidywał dla strony sytuację bardziej korzystną, niż przepis nowelizujący niekonstytucyjną normę, to wtedy organ musiałby rozważyć, czy zasadne jest czekanie na derogację normy korzystniejszej. Wyważone musiałyby zostać takie wartości jak aktualność ochrony praw nabytych przez stronę i ochrona ekspektatywy ich nabycia oraz równość wobec prawa i możliwość zastosowania w późniejszym czasie instytucji wznowienia postępowania z art. 145a k.p.a.

Moim zdaniem w analizowanej sytuacji odroczenia, w przypadku gdy niekonstytucyjny przepis przewiduje dla strony ograniczenia praw, zasadą powinno być niepodjęcie przez organ działań do upływu terminu odroczenia, zaś w sytuacji, gdy niekonstytucyjny przepis jest bardziej korzystny, zastosowanie go przed nastąpieniem skutku trybunalskiej derogacji. Rozwiązanie takie chroniłoby oczekiwania stron związane z ukształtowaniem ich sytuacji faktycznej w okresie obowiązywania przepisu uznanego później za niekonstytucyjny. Strona podejmuje bowiem działania w oparciu o zaufanie do obowiązującego prawa, dlatego możliwość nabycia przez nią uprawnień z wprowadzonej do systemu normy powinna mieć prymat nad pozbawieniem jej tych uprawnień – nawet w sytuacji, gdy norma ta byłaby niekonstytucyjna. Stanowisko takie odpowiadałoby także zasadzie perspektywnego działania orzeczeń TK. Wydaje się, że ustawodawca również akceptuje tego rodzaju rozwiązanie, bowiem inicjatywa wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania z powodu niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, zgodnie z art. 147 k.p.a. należy tylko do strony postępowania. Kiedy więc byłaby ona niezadowolona z zastosowania przez organ przepisu w okresie odroczenia, zawsze mogłaby żądać wszczęcia procedury wznowienia z art. 145a k.p.a.

Przedstawione możliwe do zastosowania przez organ rozwiązania choć minimalizują w pewien sposób skutki odroczeń przez TK utraty mocy obowiązującej przepisów, to jednak obarczone są ograniczeniami, jakim podlegają organy administracji publicznej będące elementami władzy wykonawczej. Konieczność stosowania prawa obowiązującego jest twar-

dym argumentem dla przeciwników twórczych zachowań ze strony organów administracji publicznej i choć ma ona silną podstawę w zasadzie praworządności, to jednak wydaje się, że nie zauważa dynamicznych zmian zachodzących w stosunkach społecznych i ciągłych przeobrażeń rzeczywistości, którą prawo (w tym prawo administracyjne) wyznacza i reguluje. Daleko większe możliwości elastycznego podejścia do pewnych obszarów obowiązującego prawa posiadają za to sądy. W badanym temacie, tj. wpływie orzeczeń TK na proces stosowania prawa administracyjnego, aktywność sądów administracyjnych następująca podczas kontroli prawidłowości zastosowania/niezastosowania prawa przez organ administracji publicznej może być środkiem skuteczniej rozwiązującym powstałe problemy³⁰.

4.2. SKUTKI W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Ukształtowanie się liberalnej praktyki w ocenie skutków zastosowania przez TK przy derogacji przepisu klauzuli odraczającej to zasługa zarówno Trybunału, jak i sądów powszechnych i administracyjnych. Sam TK w licznych orzecznictwie wypowiedział się o potrzebie zapewnienia właściwej ochrony uprawnieniom stron oraz podjęcia w okresie odroczenia działań mających za cel przywrócenie stanu zgodnego z prawem³¹. Wskazówki te posłużyły sądom administracyjnym do ukształtowania stanowiska, zgodnie z którym sądy mają uprawnienie do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia w okresie między stwierdzeniem przez TK jego niekonstytucyjności a wejściem w życie orzeczenia TK³². Związane jest to z wynikającą z Konstytucji i powszechnie aprobowaną kompetencją sądów do dokonywania oceny hierarchicznej zgodności norm o randze podstawowej na tle konkretnej sprawy³³. Jak zostało zaznaczone powyżej, sądy (inaczej niż organy administracji publicznej) podlegają tylko normom Konstytucji i ustaw, i w związku z tym według mnie mogą odmówić zastosowania normy rozporządzenia niezależnie od tego, czy rozporządzenie to jest zgodne, czy niezgodne z Konstytucją.

Wiele więcej wątpliwości powstaje jednak przy próbie odpowiedzi na pytanie, czy sąd administracyjny ma możliwość niezastosowania normy ustawowej, w sytuacji gdy zostanie przez TK stwierdzona jej niekonstytucyjność, ale skutek derogacji zostanie oznaczony na termin odsunięty w czasie od chwili ogłoszenia wyroku TK. W materii tej, jak zauważa M. Sarnowiec-Cisłak, można rozróżnić dwa stanowiska: 1) założenie traktujące o konieczności stosowania przepisów, co do których TK stwierdził niekonstytucyjność, do czasu ich wyeliminowania z systemu (a więc derogacji trybunalskiej bądź ustawodawczej); 2) stanowisko zakładające rozróżnienie pomiędzy obowiązaniem a stosowaniem prawa, a tym samym możliwość odmowy przez sąd administracyjny zastosowania przepisu ustawy uznanej za niekonstytucyjną, w stosunku do której skutek derogujący jeszcze nie nastąpił³⁴.

³⁰ Sąd ma bowiem niejako silniejszą pozycję od organu administracji publicznej przejawiającą się m.in. podleganiem tylko Konstytucji i ustawom, możliwością wystąpienia z pytaniem prawnym do TK, czy też zawieszeniem postępowania z powodu toczenia się przed TK postępowania w przedmiocie stwierdzenia konstytucyjności przepisu.

³¹ Tak m.in. wyrok TK z 18 maja 2004 r., SK 38/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 128, poz. 1351; wyrok TK z 3 lipca 2008 r., K 38/07, Dz.U. Nr 123, poz. 802; wyrok z 27 października 2004, SK 1/04, Dz.U. z 2004 r. Nr 237, poz. 2384.

³² Wyrok NSA z 28 listopada 2008 r., II OSK 1435/08, Lex nr 507802; wyrok NSA z 21 czerwca 2006 r., II OSK 364/06, niepubl.; wyrok WSA w Rzeszowie z 10 czerwca 2009, II SA/Rz 146/09, Lex nr 504022.

³³ R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 31-32.

³⁴ M. Sarnowiec-Cisłak, *Skutki odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu w sferze stoso-*

Zwolennicy pierwszego stanowiska podnoszą, że skoro sama Konstytucja pozwala na czasowe odroczenie skutków derogacji, to nie ma powodów, dla których można by było odmówić zastosowania przepisów przez ich adresatów. Obowiązywanie prawa wiąże się w tej koncepcji w sposób ścisły z koniecznością jego stosowania. Co więcej, samo wyeliminowanie orzeczeniem TK domniemania konstytucyjności nie powinno zmieniać praktyki stosowania przepisów prawnych w okresie odroczenia, w tym również uzasadniać odmowy zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny, ale ciągle jeszcze obowiązującego³⁵.

Druga z przedstawionych koncepcji zakłada, że z faktu obalenia przez TK domniemania konstytucyjności, z jakiego korzysta akt normatywny, powstają dla systemu prawnego skutki, których organy stosujące prawo nie mogą ignorować. Samo obowiązywanie normy prawnej nie jest tożsame z absolutnym nakazem jej stosowania, bowiem już w momencie ogłoszenia przez TK wyroku z klauzulą odraczającą następuje zmiana systemu prawnego przejawiająca się m.in. powstaniem po stronie sądów obowiązku przywrócenia wyżej sygnalizowanego stanu zgodności z Konstytucją. Zwolennicy rozróżnienia pojęć obowiązywania i stosowania normy podnosili również, iż dokonane przez TK rozstrzygnięcie o zgodności/niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego adresowane jest tylko do organów stosujących prawo, zaś odroczenie utraty mocy obowiązującej kierowane jest do właściwych organów legislacyjnych³⁶. Stanowisko takie nie jest jednak do zaakceptowania z uwagi na charakter orzeczeń TK, które posiadają moc powszechnie obowiązującą i adresowane są do wszystkich. Nie ma bowiem w przepisach żadnej przewidzianej *implicite* kompetencji TK do zawężenia adresatów własnych orzeczeń merytorycznych poprzez kierowanie ich bądź to tylko do organów władzy ustawodawczej, bądź tylko do sądów czy organów władzy wykonawczej³⁷.

Chociaż obydwa wymienione rozwiązania nie są pozbawione pewnego rodzaju ułomności, to wydaje się, że bardziej zasadne są argumenty przemawiające za przyznaniem sądom administracyjnym (oraz powszechnym) kompetencji do odmowy zastosowania przepisu ustawy w okresie wyznaczonego przez TK odroczenia jego derogacji z systemu prawa. Za rozwiązaniem takim przemawia opisany we wcześniejszych rozdziałach charakter orzeczeń TK i pozycja Trybunału wśród organów władzy publicznej. Orzeczenie TK współkształtuje bowiem system prawny, nie dopuszczając do funkcjonowania w nim aktów normatywnych sprzecznych z Konstytucją, zaś obydwa elementy orzeczenia zawierającego klauzulę odraczającą, czyli zarówno stwierdzenie niezgodności przedmiotu kontroli z aktem wyższej rangi, jak i ustalenie terminu utraty mocy obowiązującej są równorzędne i jednakowo mogą wpływać na praktykę stosowania prawa administracyjnego i przepisów procedur – administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Zgodnie z poglądem M. Sarnowiec-Cisłak „nie można bezrefleksyjnie twierdzić, że odsunięcie w czasie eliminacji z porządku prawnego z góry usprawiedliwia

wania prawa – głos w dyskusji, ZNSA 2010, nr 2, s. 52-55.

³⁵ Pogląd P. Radziejewicza zawarty [w:] *Wzruszenie domniemania konstytucyjności aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Prz. Sejm. 2008, nr 5, przywołany przez M. Sarnowiec-Cisłak, *Skutki...*, s. 52-53. Ponadto SN w uchwale z 3 lipca 2003 r. stwierdził, że mimo obalenia domniemania konstytucyjności przepis powinien być stosowany przez wymiar sprawiedliwości – III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136.

³⁶ M. Jaśkowska, *Skutki...*, s. 276-278.

³⁷ Można za to wyróżnić pewne zawężenie następujące poprzez wydanie przez TK wyroku interpretacyjnego, w którym zostanie ustalone konstytucyjne lub niekonstytucyjne rozumienie przepisów traktujących o określonych stanach faktycznych dotyczących konkretnej, ograniczonej grupy adresatów. Podobne zawężenie nastąpi w przypadku wydania przez TK wyroku aplikacyjnego z ustaleniem retroaktywnego skutku w stosunku do sprawy, która wywołała postępowanie przed Trybunałem.

jego stosowanie w okresie odroczenia, tak jakby przepis ten nadal korzystał z domniemania konstytucyjności³⁸. Uwzględniając postulaty aktywizmu sędziowskiego, należy stwierdzić, że sąd administracyjny winien mieć zagwarantowaną możliwość poszukiwania optymalnych rozwiązań spraw przed nim zawisłych, tym samym nie powinien bezkrytycznie przyjmować stanowiska, że skoro przepis prawny obowiązuje, to ma się obowiązek go zastosować, niezależnie od późniejszych tego konsekwencji. Szczególnie powinny uwzględnić tego rodzaju stanowisko sądy administracyjne, bowiem przedmiotem ich działania jest m.in. dokonywanie kontroli poprawności konkretyzacji przez organ administracji publicznej normy prawa administracyjnego materialnego w konkretnej sytuacji faktycznej i w odniesieniu do zindywidualizowanego podmiotu. Tak więc sąd administracyjny, reprezentujący władzę sądowniczą, bada poprawność skorzystania przez władzę wykonawczą (w postaci organu administracji publicznej) ze sfery *imperium* i ukształtowania sytuacji prawnej podmiotu – najczęściej poprzez przyznanie mu uprawnień bądź nałożenie obowiązków. Bacząc na ustrojową pozycję sądów, wyznaczoną atrybutami niezależności i niezawisłości, jest uzasadnione wymaganie od nich, by podejmowały czynności w celu ukształtowania sytuacji jednostki w taki sposób, aby zniwelować istniejący stan niekonstytucyjności. Nałożenie na nie bezwzględnego obowiązku stosowania przepisu niekonstytucyjnej ustawy w okresie orzeczonego przez TK odroczenia utraty mocy obowiązującej prowadziłoby z procesowego punktu widzenia do pogorszenia sytuacji sądu administracyjnego w porównaniu ze stanem istniejącym przed wydaniem przez Trybunał wyroku. Skoro bowiem wypowiedzenie się przez TK w przedmiocie konstytucyjności ustawy (bądź konkretnego jej przepisu) już nastąpiło, to tym samym sąd nie miałby możliwości wystąpienia do TK z pytaniem prawnym, gdyż nie byłoby do tego podstaw³⁹. Sytuacja taka nie może zasługiwać na aprobatę, gdyż w sposób nieuprawniony różnicowałaby relewantne sytuacje procesowe i związane z nimi możliwości procesowe sądów administracyjnych.

Nie do końca zgadzam się ze stanowiskiem, które zakłada, że nawet jeżeli w wyznaczonym przez Trybunał okresie przejściowym należy stosować wadliwą normę, to po upływie okresu odroczenia, a więc gdy taka norma już utraci moc obowiązującą, przewidziana jest możliwość skorygowania wcześniejszych orzeczeń (wydanych przy jej zastosowaniu) na drodze wznowienia postępowania⁴⁰. Jeżeli bowiem TK orzeknie o niekonstytucyjności aktu normatywnego rangi ustawowej, to w okresie odroczenia sąd administracyjny winien podjąć niezbędne kroki w celu zniwelowania skutków takiego okresu przejściowego, a więc przede wszystkim odpowiednio zmodyfikować wykładnię stosowanego przepisu, czy też zawiesić bądź odroczyć rozpoznanie sprawy, a jeśli okaże się to niewystarczające, miałyby prawo odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu. Wielokrotnie przywołana już racjonalność orzecznicza ma przemawiać za zlikwidowaniem sytuacji, w której niemal natychmiast po wydaniu przez sąd administracyjny orzeczenia istniałaby możliwość wzruszenia go w trybie wznowienia postępowania z art. 272 p.s.a. Racjonalność tę zapewni uznanie kompetencji sądów do możliwości pominięcia w okresie odroczenia przepisu ustawy sprzecznej z Konstytucją⁴¹. W sprawie, która stała się przyczyną wydania przez TK wyroku o niekonstytucyjności aktu normatywnego, możliwość odmowy przez sąd zastosowania

³⁸ Cyt. za: M. Sarnowiec-Cisłak, *Skutki...*, s. 57.

³⁹ Wszak niekonstytucyjność danego aktu normatywnego zostałaby już przez TK stwierdzona.

⁴⁰ Tak np. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 301.

⁴¹ Warto zauważyć, że nie będzie to stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy przez sąd we własnym zakresie, ale niejako modyfikacja skutków trybunałskiej derogacji.

niezgodnego z Konstytucją przepisu wynikałaby również z tendencji TK do wydawania wyroków aplikacyjnych, które wyłączają niektóre skutki wyroku, np. względem określonych kategorii podmiotów (w przypadku wydania wyroku w następstwie rozpoznania skargi konstytucyjnej – względem skarżącego). W rzeczonym przypadku skutek w postaci odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego/przepisu mógłby zostać wyłączony przez TK w sprawie rozpatrywanej przez sąd administracyjny. Wtedy taki sąd mógłby przyjąć, że przepis ustawy jest niekonstytucyjny od momentu ogłoszenia wyroku przez TK we właściwym organie publikacyjnym, a nie od późniejszego terminu ustalonego przez TK⁴². Takie wyłączenie skutku mogłoby nastąpić w samym wyroku TK stwierdzającym niekonstytucyjność danego aktu normatywnego. Sytuacja taka nie byłaby zawężeniem adresatów orzeczenia TK do konkretnej grupy podmiotów *in generis* (np. sądów czy organów egzekutywy), ale tylko wyłączeniem pewnych skutków wyroku w stosunku do pewnych sytuacji faktycznych, relewantnych z uwagi na wartości, jakimi kierował się TK odraczając moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Zawsze bowiem odroczenie przez TK momentu derogacji niekonstytucyjnego przepisu powinno być wyczerpująco uzasadnione, zaś sądy, decydując o możliwości zastosowania/niezastosowania tego przepisu, winny kierować się względami celowości i kryterium uwzględniania motywów, jakimi kierował się TK stosując instytucję odroczenia. Wydaje się, że celowe jest, by to właśnie bezstronne i mające należyte przygotowanie merytoryczne sądy administracyjne mogły określać skutki omawianego odraczania w sferze kontroli stosowania prawa administracyjnego materialnego i procesowego oraz stosowania przepisów postępowania sądowniczoadministracyjnego w konkretnej sprawie. Zgadzam się w tej materii z M. Romańską, która słusznie podnosi, że „stosowanie przez sądy administracyjne tego samego prawa materialnego, ustrojowego i procesowego, które wykorzystywał organ administracji, polega na ocenie samej dopuszczalności i prawidłowości ich zastosowania przez organy administracji publicznej”⁴³.

5. PODSUMOWANIE

Zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowniczoadministracyjnym stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu skutkuje niemożliwością zastosowania go przez organ i sąd, gdyż powoduje jego trwałą eliminację z systemu prawnego. Orzeczenie takie musi być uwzględnione zarówno przez organ, jak i co do zasady przez sąd przed wydaniem rozstrzygnięcia, bowiem posiada ono walor mocy powszechnie obowiązującej. Sąd administracyjny ma ponadto możliwość wystąpienia do TK z pytaniem o konstytucyjność przepisów prawa materialnego oraz prawa procesowego, a także możliwość lub obowiązek

⁴² Wydaje się, że takie wyłączenie skutku mogłoby nastąpić (na zasadzie analogii do sytuacji ukształtowanej wystąpieniem ze skargą konstytucyjną, czyli możliwości wznowienia postępowania przez skarżącego przed nadejściem terminu utraty mocy obowiązującej. Traktowane jest to jako swoista „nagroda” dla skarżącego za wykazanie się aktywnością w przedmiocie przywrócenia stanu konstytucyjności) w samym wyroku TK stwierdzającym niekonstytucyjność danego aktu normatywnego. Wydanie takiego wyroku przez TK oceniam jednak krytycznie, jako działanie bez podstawy prawnej.

⁴³ M. Romańska, *Skuteczność...*, s. 303. W rzeczonyj monografii, w przypisie nr 147, przytoczony zostaje wyrok NSA z 12 listopada 2006 r. (II OSK 884/06, LexPolonica nr 1158073), zgodnie z którym stosowanie prawa przez sąd administracyjny to kontrola zgodności działania organów administracji publicznej i podejmowanych rozstrzygnięć z pośrednim skutkiem dla adresata normy materialnoprawnej. Sąd administracyjny stosuje wobec tego również prawo administracyjne materialne.

zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego z powodu toczącego się przed TK postępowania. Kompetencji takich nie posiada natomiast organ administracji publicznej. Problemy praktyczne dla organów stosujących prawo stwarza skorzystanie przez TK z instytucji odroczenia utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny akt. W okresie odroczenia organy administracyjne mają bowiem obowiązek stosowania prawa, które zostało uznane przez TK za niekonstytucyjne, jednak skutek derogacyjny został odsunięty wobec nich w czasie. Obok odpowiedniej i przeprowadzonej w granicach dopuszczalności modyfikacji przepisu w drodze wykładni i działania pozaprawnego, polegającego na nierozpatrywaniu sprawy (mimo kodeksowego obowiązku prowadzenia spraw bez zbędnej zwłoki), organ nie ma możliwości uchylecia się od obowiązku stosowania niekonstytucyjnego przepisu.

Sądom administracyjnym w okresie zastosowanego przez TK odroczenia przysługuje większy wachlarz potencjalnych zachowań niż organom administracji publicznej. W określonych wypadkach mogą one nawet odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu rangi ustawowej przed nastąpieniem eliminacji wiązanej z momentem wskazanym w klauzuli odraczającej. Podkreślić należy poza tym krytyczną ocenę, na jaką zasługuje brak możliwości wystąpienia przez organ administracyjny z pytaniem prawnym do TK i zawieszania przez niego postępowania administracyjnego z powodu badania przez TK konstytucyjności przepisu, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w prowadzonym przez ten organ postępowaniu. Uważam ponadto, że powinny zostać choćby szczątkowo uregulowane możliwości procesowe, jakie mógłby zastosować organ i sąd administracyjny w sytuacji odroczenia eliminacji przepisu z systemu. Nie jest bowiem pożądana sytuacja, w jakiej niemal natychmiast po zakończeniu postępowania można byłoby je wznowić w oparciu o przesłankę, która była znana organowi/sądowi przed wydaniem rozstrzygnięcia.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Hauser R., Trzcziński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.
- Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Kręcisz W., *Glosa do uchwały NSA z 21 lutego 2000 r.*, OPS 10/99, Prz. Sejm. 2001, nr 3.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Radziejewicz P., *Wzruszenie domniemania konstytucyjności aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Prz. Sejm. 2008, nr 5.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12.
- Sarnowiec-Cisłak M., *Skutki odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu w sferze stosowania prawa – głos w dyskusji*, ZNSA 2010, nr 2.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Wiącek M., *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.

Streszczenie: Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają doniosły wpływ na proces stosowania prawa administracyjnego. Przypisany im walor ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że wszelkie organy władzy publicznej oraz sądy, w tym sądy administracyjne, mają obowiązek uwzględnić je w procesie stosowania norm prawnych. Postępowanie administracyjne oraz sądownoadministracyjne w określonych sytuacjach może zostać zawieszona, a następnie podjęte właśnie z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające konstytucyjność/niekonstytucyjność określonej normy prawnej. Sąd administracyjny posiada pozycję silniejszą od organu administracji publicznej, dzięki czemu jego reakcja na orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność i zastosowane środki prawne mogą być dużo bardziej skuteczne. Szczególnie widoczne jest to w sytuacji, gdy TK ustala termin utraty przez niekonstytucyjny przepis mocy obowiązującej na inny dzień aniżeli termin ogłoszenia wyroku. Organ administracyjny ma w takiej sytuacji bezwzględny obowiązek dania posłuchu normie prawnej, która jest niezgodna z Konstytucją, podczas gdy sąd nie zawsze jest bezwzględnie związany zapadłym wyrokiem TK.

Słowa kluczowe: orzeczenia TK, niekonstytucyjność, sprawa administracyjna, postępowanie sądownoadministracyjne, sprawy „w toku”, zawieszenie postępowania

THE IMPACT OF CONSTITUTIONAL TRIBUNAL JUDGEMENTS ON PENDING ADMINISTRATIVE CASES

Abstract: Judgements of Constitutional Tribunal have significant impact on the process of application administrative law. The principle of finality and principle of general power of application assigned to such judgments causes, that all bodies of public authority and courts (including administrative courts) have a duty to take them into consideration in the process of application of legal regulations. Administrative and court administrative proceedings may be, in specified cases, suspended and then reopened at the basis of judgments of Constitutional Tribunal declaring certain law regulations constitutional or non-constitutional. Administrative court has a stronger position than the body of public authority and because of that its reaction on judgment declaring non-constitutionality and legal remedies used may be much more efficient. It is specifically clear in the case when Constitutional Tribunal fixes the date of loss of power of application of non – constitutional legal regulation indicating other date than the day of announcement of the verdict. The public authority has in such situation an absolute obligation to apply non – constitutional law regulation, while the administrative courts are not always absolutely bounded by the Constitutional Tribunal judgement.

Key words: judgements of Constitutional Tribunal, non-constitutional act, administrative case, court administrative proceedings, pending cases, suspension of proceedings