

ANDRZEJ KABAT

KONSTITUCJA W ORZECZNICTWIE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Konstytucja, jako akt normatywny, należy do systemu prawa, a zatem jej normy, podobnie jak normy zawarte w innych aktach prawnych, podlegają procesowi stosowania prawa. W polskiej literaturze prawniczej brak było początkowo pełnej zgodności stanowisk co do tego, czy konstytucja może być samoistną podstawą rozstrzygnięć wydawanych przez organy państwowe¹. Wątpliwości w tym zakresie wystąpiły głównie na tle Konstytucji z 1952 r., która zawierała często postanowienia o charakterze ogólnym i sformułowane w języku opisowym. Ostatecznie przeważał pogląd, że samoistne stosowanie konstytucji jest możliwe, gdy jej postanowienia są na tyle konkretne, iż da się z nich wyprowadzić w drodze wykładni, jednoznaczne normy prawne. Co do tego zaś, że postanowienia konstytucji podlegają stosowaniu w formie pośredniej i niesamoistnej nie zgłaszano zastrzeżeń.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (dalej w skrócie: Konstytucja RP) zawiera unormowania, które w sposób jednoznaczny wskazują na to, że jej przepisy podlegają procesowi stosowania prawa. Przytoczyć tu należy w szczególności art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że "Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej"² oraz art. 236 ust. 1, w którym jest mowa o obowiązku Rady Ministrów wniesienia – w ciągu 2 lat – projektów ustaw niezbędnych **do stosowania Konstytucji**. Także w zasadzie pełne i konkretne ujęcie poszczególnych postanowień tej Konstytucji wskazuje na to, że Ustrojodawca stanowił jej przepisy z myślą o ich stosowaniu przez właściwe organy państwowe, polegającym m.in. na przyjmowaniu tych unormowań za podstawę prawną rozstrzygnięć wydawanych w indywidualnych sprawach.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie stosowanie norm konstytucyjnych w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej w skrócie: NSA)³. Analizą obejmiemy zasadniczo cały okres działalności NSA. W związku z tym jednak należy zauważyć, że w dniu podjęcia

¹ P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 18.

² W kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji patrz m.in. P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, "Przegląd Sejmowy" 1997, nr 5, s. 5 i n.

³ Stosowanie norm konstytucyjnych w orzecznictwie NSA było już przedmiotem badań naukowych. Wskazać tu należy przede wszystkim prace K. Działochoy, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, "Studia Prawnicze" 1988 (1989), nr 4, s. 3 i n. oraz P. Sarneckiego, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, "Studia Prawnicze" 1988, nr 3, s. 61 i n., zawierające gruntowną analizę tej problematyki. Opracowania te jednak obejmowały z reguły początkowy okres działalności NSA, przypadający przed zmianami ustrojowymi, które nastąpiły w Polsce w 1989 r.

działalności orzeczniczej przez NSA obowiązywała Konstytucja z 1952 r.⁴, oraz iż znaczna część postanowień tej Konstytucji, łącznie z innymi ustawami konstytucyjnymi, obowiązywała do dnia wejścia w życie Konstytucji RP, a więc do dnia 17 października 1997 r. Stosunkowo krótki okres obowiązywania Konstytucji RP sprawił, że tylko jedno z przedstawionych niżej orzeczeń zostało wydane z zastosowaniem postanowień tej Konstytucji. Pozostałe orzeczenia NSA objęte naszą analizą dotyczą rozstrzygnięć, w których Sąd ten stosował uchylone już przepisy konstytucyjne. Przypomnijmy w związku z tym, że w okresie do 17 października 1997 r. na system konstytucyjnych norm w Polsce składały się: Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁵, utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. (cyt. dalej jako: "przepisy konstytucyjne")⁶ oraz Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP⁷. Nie był to system spójny i pełny; budził więc dość liczne i uzasadnione zastrzeżenia⁸.

Przed przystąpieniem do rozważań odnoszących się bezpośrednio do konkretnych orzeczeń NSA należy zauważyć, że w literaturze, która wykształciła się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, wyróżnia się najczęściej stosowanie norm konstytucyjnych bezpośrednio i pośrednio oraz samoistne i niesamoistne, określane także jako "współstosowanie konstytucji"⁹. O stosowaniu bezpośrednim norm konstytucyjnych mówi się w sytuacji, w której normy te dają podstawę prawną do wydawania aktów indywidualnych i konkretnych bez potrzeby ich rozwinięcia i konkretyzacji. Stosowanie pośrednie zaś ma miejsce wtedy, gdy norma konstytucyjna wymaga uprzedniego rozwinięcia i konkretyzacji w ustawie zwykłej. Zdaniem K. Działocha, norma konstytucyjna może być wówczas stosowana w przypadku luki w ustawie; zawsze powinna być stosowana razem z normą ustawy zwykłej, jako podstawa jej wykładni, to jest właściwego ustalenia normy ustawowej¹⁰. Stosowanie samoistne dotyczy tych wypadków, w których normy konstytucyjne stanowią jedyną podstawę wydania orzeczenia lub innego aktu indywidualnego. Natomiast stosowanie niesamoistne (współstosowanie Konstytucji) polega na wydaniu orzeczenia lub innego

⁴ Konstytucja z 1952 r. była wprowadzanie kilkakrotnie nowelizowana, jednakże mimo to zawierała szereg unormowań o cechach właściwych dla stosunków społeczno-politycznych i założeń ideowych okresu, w którym ją uchwalono. Ważne nowele tej Konstytucji zostały dokonane ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444). Polegały one na sformułowaniu i wprowadzeniu do Konstytucji zasad o tak fundamentalnym znaczeniu, jak zasad państwa prawnego (art. 1), suwerenności Narodu (art. 2), pluralizmu politycznego i wolności tworzenia partii politycznych (art. 4), ochrony własności i swobody działalności gospodarczej (art. 6). Według L. Garlickiego, katalog tych zasad stworzony z myślą oderwania się od "konstytucjonalizmu socjalistycznego" w pełni odpowiada współczesnym standardom demokratycznym, por. L. Garlicki, *Mała Konstytucja, czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, "Przegląd Sądowy" 1993, nr 5, s. 5.

⁵ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

⁶ Por. ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 336 z późn. zm.

⁸ Por. np. Z. Ziemiński, *Wartości Konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 95.

⁹ P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL*..., s. 61 - 62.

¹⁰ K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*..., s. 3 i n.

aktu indywidualnego na podstawie normy konstytucyjnej i normy ustawowej¹¹.

NSA sięgając w konkretnych sprawach do postanowień Konstytucji stosował najczęściej jej normy wspólnie z regulacjami ustaw zwykłych. W praktyce tego Sądu wystąpiły także wypadki zarówno bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych, jak i przyjmowania ich za jedyną podstawę prawną wydawanych orzeczeń¹².

Sąd administracyjny oparł swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio na przepisach konstytucyjnych w wyroku z dnia 6 lutego 1981 r. (SA 819/80)¹³, dotyczącym uchwał samoistnych Rządu. Przedmiotem wykładni NSA w tym orzeczeniu były w istocie art. 6 i art. 107 § 1 k.p.a., a więc te przepisy postępowania administracyjnego, które mówią o podstawie prawnej decyzji administracyjnej. Zadaniem NSA było wskazanie, co może stanowić ową podstawę w wypadku decyzji nakładającej na stronę określone obowiązki; czy może nią być każdy akt normatywny, czy też jedynie akt określonej rangi? Wypowiadając się w tym względzie NSA wyjaśnił: "Podstawę do wydania przez organ administracji decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być – z uwagi na to, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich – jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu z mocą ustawy), albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym". Konsekwencją przyjętej wykładni było uznanie, że tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, a więc akt wydany bez upoważnienia zawartego w ustawie lub w dekrete z mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej, decyzji nakładającej określone obowiązki na wymienione w wyroku osoby i jednostki. W literaturze słusznie zwrócono uwagę, że bezpośrednią podstawę prawną powyższego stanowiska stanowiły przepisy konstytucyjne uwzględniane z reguły przy określaniu tzw. materii ustawowej, postanowienia ustalające prawotwórcze kompetencje naczelných organów państwowych, a także art. 90 przepisów konstytucyjnych, a więc norma wyznaczająca granice obowiązków obywatelskich treścią Konstytucji i ustaw¹⁴. Warto podkreślić, że stanowisko NSA zawarte w wyroku z dnia 6 lutego 1981 r. zostało zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już w pierwszym orzeczeniu tego organu z dnia 28 maja 1986 r.¹⁵, potwierdzonym i rozwiniętym w kolejnych orzeczeniach Trybunału¹⁶. NSA także w późniejszych orzeczeniach

¹¹ K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL*, "Acta Universitatis Nicolai Copernici", Prawo XXIV, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 156, 1985, s. 19.

¹² Inaczej P. Sarnecki, op. cit., s. 68.

¹³ ONSA 1981, nr 1, poz. 6.; patrz głosy do tego wyroku H. Starczewskiego, "Problemy Praworządności", 1981, nr 7, s. 67; W. Zakrzewskiego, PiP 1982, nr 8, s. 152 i n.; W. Dawidowicza, OSPiKA 1981, nr 10, s. 470 i n.

¹⁴ K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 3 i n.

¹⁵ OTK z 1986, poz. 1.

¹⁶ Por. R. Hauser, A. Kabat, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, red. A. Jankiewicz, Warszawa 1994, s. 20.

wielokrotnie nawiązywał do wyroku z dnia 26 lutego 1981 r. i w zasadzie respektował przyjętą w nim wykładnię¹⁷.

W literaturze wyrażono pogląd, że o bezpośrednim stosowaniu norm konstytucyjnych można mówić także w tych wypadkach, w których NSA przyjął jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych wyrażający zasadę równości¹⁸. Wprawdzie analiza tych orzeczeń wykazuje, że niekiedy powoływano w nich obok norm konstytucyjnych również przepisy ustaw zwykłych, tym niemniej należy zgodzić się z poglądem, że w wypadkach tych dochodziło w istocie do bezpośredniego stosowania konstytucji. NSA stosunkowo często przyjmował jako podstawę rozstrzygnięć art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych¹⁹. Tytułem przykładu wskazać można wyrok z dnia 26 października 1984 r. (II SA 1161/84)²⁰, w którym NSA podkreślił, że zasada równości obywateli wobec prawa jest fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny. Choć zasada ta nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika ona jednak z art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych i – jak każda zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa. W wyroku czytamy następnie, że “Jeżeli strona postępowania administracyjnego twierdzi, że zasada równości wobec prawa jest w jej sprawie naruszona, organ administracji ma obowiązek przeprowadzić wnikliwe postępowania wyjaśniające dla ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny, to jest – czy w sprawach, na które powołuje się strona, rzeczywiście zapadły decyzje o odmiennej treści i czy rzeczywiście były to sprawy, w których występowała analogiczna sytuacja faktyczna i prawna”. Treść uzasadnienia wyroku wskazuje, że art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych stanowił materialno-prawną podstawę tego rozstrzygnięcia; NSA zastosował więc tę normę bezpośrednio. Wprawdzie w wyroku przyjęto również, że zaskarżona decyzja została wydana z obrazą przepisów postępowania administracyjnego, jednakże naruszenie powołanych w orzeczeniu przepisów proceduralnych polegało na nie podjęciu czynności procesowych zmierzających do zgromadzenia materiału dowodowego, niezbędnego do dokonania ustaleń dotyczących wspomnianej zasady konstytucyjnej.

Jak już wspomniano, NSA również w późniejszych orzeczeniach nawiązywał do konstytucyjnej zasady równości, przyjmując ją jako podstawę rozstrzygnięć²¹.

¹⁷ Por. J. Świątkiewicz, *Podstawa prawna uprawniającej decyzji administracyjnej*, PiP 1985, nr 5, s. 17 i n.; A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, PiP 1984, nr 3, s. 26 i n.; M. Niezgódka-Medkova, *Pozaustawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Warszawa 1985, Biblioteka Legislatora, nr 1.

¹⁸ K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 3 i n.

¹⁹ Po noweli z grudnia 1989 r. art. 67 ust. 2 powoływano obok art. 1 przepisów konstytucyjnych.

²⁰ ONSA 1984, nr 2, poz. 97; patrz także głosy do tego wyroku J. Borkowskiego i A. Jaroszyńskiego OSPiKA 1986, nr 3, s. (odpowiednio) 112 i 113 oraz 113 i n.

²¹ Por. np. wyroki: z 28 VI 1988, I SA 755/87, z głosem J. Łętowskiego OSP 1990, nr 1 - 3, s. 401 i n.; z 18 II 1992, IV SA 1314/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 38; z 15 X 1992, SA/Ka 766/92 z głosem J. Borkowskiego, OSP 1994, nr 5, s. 256 i n.; z 23 IX 1993, SA/Gd 1056/93 z głosem B. Brzezińskiego, OSP 1995, nr 3, s. 125 i n.; z 18 I 1994, SA/Gd 1114/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 56; z 8 IX 1995, SA/Wr 1374/95 z głosem B. Brzezińskiego M. Kalinowskiego, OSP 1996, nr 12, s. 567 i n. oraz wyrok z 27 II 1996, SA/Rz 805/95, *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 1997, nr 3, poz. 80.

Przechodząc z kolei do problematyki związanej z samoistnym stosowaniem norm konstytucyjnych przez NSA należy zauważyć, że występuje ono głównie w związku z wykonywaniem przez ten Sąd kompetencji do kontroli zgodności z postanowieniami konstytucji i ustaw aktów podustawowych. Kompetencją taką – jak wiadomo – przyznawał sądom art. 62 przepisów konstytucyjnych. NSA od początku swej działalności dawał wyraz przekonaniu, iż badanie przez sąd zgodności z prawem aktów administracyjnych, a więc aktów wydawanych w sprawach indywidualnych, nie oznacza badania konstytucyjności aktów normatywnych stanowiących podstawę decyzji. Nie stoi to jednak na przeszkodzie pośredniej kontroli legalności aktów podustawowych, w toku badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji²². Powyższe stwierdzenie stanowiło punkt wyjścia do sformułowania tezy, że NSA w ramach kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem wprawdzie nie może uchylić aktu podustawowego, stanowiącego jej podstawę, stwierdziwszy jednak, że taki akt jest niezgodny z ustawą, jest władny odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie i ocenić zgodność decyzji z przepisami ustawy. Zasada ta została przyjęta w orzecznictwie NSA i znalazła wyraz w dość licznych rozstrzygnięciach²³. NSA stosując tę praktykę nie zrezygnował jednocześnie z możliwości występowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności aktów podustawowych w ramach instytucji pytań prawnych, a więc procedury prowadzącej wprost do wyeliminowania niekonstytucyjnego aktu z systemu obowiązującego prawa²⁴. A. Zieliński jednak w publikacji pt. *Sprzeczność aktu normatywnego niższego rzędu z ustawą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*²⁵ zauważył, że w ostatnim czasie NSA zdaje się preferować rozstrzyganie spraw z pomijaniem sprzecznych z ustawą aktów normatywnych niższego rzędu, co jest spowodowane przeświadczeniem, że Sąd ten powinien przede wszystkim chronić obywatela, który się do niego zwraca ze skargą, traktując troskę o poprawność prawa jako zadanie dodatkowe. Uwaga Autora odnosiła się do wyroków NSA wydanych do 1993 roku. Obserwacja praktyki orzeczniczej NSA, obejmująca również późniejszy okres, w zasadzie potwierdza to spostrzeżenie. Stwierdzono bowiem, że NSA w rozpoznawanych sprawach kilkakrotnie odmawiał zastosowania różnych przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 maja 1993 r., w sprawie podatku od towarów i usług²⁶, uznając, że zostały one wydane z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia²⁷. Z uwagi na moc wiążącą wyrażonej w orzeczeniu NSA oceny prawnej (art. 30 ustawy o NSA)²⁸ w toku dalszego postępowania w tych sprawach organy administracji przy ich

²² Por. wyrok z 3 I 1984, II SA 1797/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 1.

²³ Por. np. wyroki: z 3 XI 1992, SA/Pa 1059/92, "Współnota" 1993, nr 16; z 21 IX 1995, SA/Kr 12/95, "Współnota" 1996, nr 16, s. 10

²⁴ Szerzej A. Kabat, *Pytania prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zahrzewskiej*, Warszawa, 1996 r., s. 108.

²⁵ "Przegląd Sądowy" 1993, nr 11 - 12, s. 54.

²⁶ Dz. U. Nr 39, poz. 176 z późn. zm.

²⁷ Por. m.in. wyroki: z 14 V 1995, SA/Rz 144/94, "Monitor Podatkowy" 1995, nr 12; z 27 VI 1995, SA/L 2600/94, "Monitor Podatkowy" 1996, nr 2; z 7 V 1996 SA/Po 2874/95, ONSA 1997, nr 2, poz. 72.

²⁸ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

rozstrzygnięciu pominać zakwestionowane przez sąd przepisy. Pamiętać jednak należy o tym, że organy te w swej działalności są związane przepisami prawa, a więc także normami zawartymi w aktach podustawowych. W innych więc sprawach organy te nie będą mogły się już powołać na stanowisko sądu i przy ich rozstrzygnięciu będą obowiązane zastosować przepis zakwestionowany wcześniej (w innej sprawie) przez NSA jako niekonstytucyjny. W wypadku więc niezaskarżenia takiego rozstrzygnięcia do NSA wydana w sprawie decyzja ostateczna będzie oparta na przepisie ocenionym przez ten sąd jako niekonstytucyjny. NSA w związku z tym nie zaniechał praktyki kierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego i w tych wypadkach, w których uznał, że zachodzi potrzeba wyeliminowania konkretnego aktu podustawowego z systemu obowiązującego prawa nadal występował do Trybunału z takim pytaniem²⁹.

W związku z samoistnym stosowaniem konstytucji przez NSA należy jeszcze zauważyć, że przyznanie temu sądowi uprawnienia do kontroli aktów terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy o NSA) może wpłynąć na zwiększenie się częstotliwości uwzględniania w tej formie norm konstytucyjnych.

NSA najczęściej stosował przepisy konstytucyjne pośrednio, łącznie z normami ustawy zwykłej, przyjmując je jako podstawę wykładni normy ustawowej. Sąd ten formułował niekiedy w takich wypadkach tezy o znaczeniu ogólnym. Taki charakter wydaje się mieć pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 21 grudnia 1992 r. (V SA 996/92)³⁰. W orzeczeniu tym NSA podkreślił, że "szczególna moc prawna przepisów konstytucyjnych oraz ich rola i nadrzędna pozycja w systemie źródeł prawa nakazuje, aby przy wykładni przepisów rozdziału 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej³¹, dotyczących wydawania zezwoleń na podjęcie takiej działalności, a także regulujących tę materię przepisów prawa celnego [...] przyjmować zawsze takie rozwiązanie, które realizuje normę art. 6 Konstytucji RP (z 1952 r. – dopisek mój A.K.), gdy zaś w rachubę wchodzi kilka rozwiązań – to spośród nich, które uwzględnia tę normę najpełniej". Nie budzi chyba wątpliwości, że podkreślona w tym wyroku potrzeba uwzględniania norm konstytucyjnych przy ustalaniu znaczenia norm ustawowych stanowi wskazanie, dotyczące sposobu dokonywania wykładni wszelkich aktów ustawodawczych.

NSA odwoływał się jeszcze kilkakrotnie do normy art. 6 przepisów konstytucyjnych. W wyroku z dnia 27 lutego 1991 r. (SA/Ka 51/91)³² Sąd ten stwierdził, że w świetle zagwarantowanej tym przepisem swobody działalności gospodarczej bez względu na formę własności, nie jest dopuszczalne stanowienie przepisów gminnych przewidujących generalne wyparcie ze sfery handlu i usług jednostek uspołecznionych. NSA podtrzymał powyższe stanowisko w wyroku z dnia 24 maja 1991 r. (SA/Wr 294/91)³³, uznając, że

²⁹ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 I 1998 r. P 2/97 (dotychczas nie publik.).

³⁰ ONSA 1992, nr 3 - 4, poz. 98.

³¹ Dz. U. z 1988 r. Nr 41, 324 z późn. zm.

³² ONSA 1991, nr 1, poz. 26.

³³ OSP 1992, nr 2, poz. 30, patrz S. Biernat, glosa do tego wyroku, "Samorząd Terytorialny" 1992, nr 5.

uchwała organu gminy ograniczająca swobodę działalności gospodarczej ze względu na formę własności przez generalne wyłączenie jednostek gospodarki uspołecznionej z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o kontynuowanie, bądź nawiązanie stosunku najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy jest sprzeczna z art. 6 przepisów konstytucyjnych.

Wyroki, w których NSA współstosował przepisy konstytucyjne, dotyczyły również tzw. decyzji uznaniowych. Przypomnijmy, że NSA już w początkowym okresie działalności wyjaśnił, iż zgodnie z zasadą wynikającą z art. 7 *in fine* k.p.a. organ administracji, działający w myśl prawa w granicach uznania administracyjnego, ma obowiązek załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji, wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków³⁴. Organ administracji wydając decyzję uznaniową nie może, oczywiście, pomijać norm konstytucyjnych. Nie uwzględnienie tych norm z reguły spowoduje wadliwość wydanej decyzji. NSA zajął takie stanowisko m.in. w sprawie dotyczącej wydania cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały. Jak wiadomo, materię tę reguluje art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach³⁵, przewidujący rozstrzyganie takich spraw decyzjami uznaniowymi. NSA w wyroku z dnia 21 grudnia 1992 r. (V SA 1329/92)³⁶ stwierdził, że decyzja o odmowie wydania zezwolenia na pobyt stały cudzoziemcowi, który zawarł związek małżeński z obywatelem polskim, narusza konstytucyjną zasadę ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny, wyrażoną w art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych. Według NSA więc, powodem wadliwości tej decyzji było pominięcie przy wykładni art. 13 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wskazanej w wyroku normy konstytucyjnej.

NSA stosunkowo często nawiązywał w swoich orzeczeniach do art. 1 przepisów konstytucyjnych, a ściślej – do wyrażonej w tej normie zasady demokratycznego państwa prawnego. Lektura tych wyroków wykazuje, że część orzeczeń nawiązuje ogólnie do art. 1 przepisów konstytucyjnych, a część do konkretnych zasad konstytucyjnych wyprowadzonych z tego przepisu w drodze wykładni.

Przykładem orzeczeń nawiązujących ogólnie do art. 1 przepisów konstytucyjnych, jest m.in. wyrok z dnia 20 listopada 1990 r. (II SA 759/90)³⁷. W wyroku tym Sąd uchylając decyzję w przedmiocie rozwiązania ze skarżącym stosunku pracy stwierdził, że użyte w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o rozwiązywaniu stosunku pracy z pracownikami państwowymi mianowanymi w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej³⁸ pojęcie nieostre „inne ważne przyczyny”, jako podstawa rozwiązania stosunku pracy musi być interpretowane m.in. zgodnie z ustaleniami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wyjaśniając jednocześnie, iż “[...] w demokratycznym państwie prawnym (art. 1

³⁴ Por. wyrok NSA z 11 VI 1981, SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

³⁵ Dz. U. Nr 15, poz. 77 z późn. zm.

³⁶ ONSA 1992, nr 3 - 4, poz. 99.

³⁷ ONSA 1991, nr 1, patrz W. Masewicz, glosa do tego wyroku OSP 1991, nr 7 - 8, s. 346 i n.

³⁸ Dz. U. Nr 51, poz. 300.

Konstytucji RP) prawa i wolności obywatelskie stanowią granicę dla wszystkich działań organów państwowych. Niedopuszczalne jest ich zawieszanie lub ograniczanie w imię takich lub innych układów rządzącej siły politycznej”. W podobny sposób NSA nawiązał do powołanego przepisu konstytucyjnego w wyroku z dnia 24 lutego 1994 r. (SA/ P 1055/ 93)³⁹, w którym uznał pobieranie przez organy celne opłaty manipulacyjnej dodatkowej za okres ich bezczynności i zaniedbań w terminowym załatwieniu sprawy za naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Z kolei w wyroku z dnia 12 czerwca 1996 r. (IV SA 578/96)⁴⁰ NSA wyjaśnił, że “w demokratycznym państwie prawnym nie ma i nie może być *a priori* założonego prymatu interesu ogólnego nad interesem jednostkowym. Po ustanowieniu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym należy więc interpretować w świetle art. 1 przepisów konstytucyjnych w ten sposób, [...] aby w toku całej procedury planistycznej organy gminy rozważały wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygały zgodnie z obowiązującym prawem, przestrzegając obowiązku uzasadnienia swoich rozstrzygnięć”.

Z ogólnym odwołaniem do art. 1 przepisów konstytucyjnych spotykamy się również w dwóch orzeczeniach zawierających wykładnię art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w tej części, która dotyczy “rażącego naruszenia prawa”. W wyroku z dnia 18 lipca 1994 r. (V SA 534/94)⁴¹ NSA wyjaśnił, że wstępnym warunkiem do przyjęcia, iż wystąpiło rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest stwierdzenie, iż w zakresie objętym konkretną decyzją obowiązywał niewątpliwy stan prawny. Z motywów wyroku wynika, że w rozpoznawanej przez NSA sprawie warunek ten nie został spełniony, gdyż akt normatywny zmieniający dotychczasowy stan prawny wszedł w życie i został opublikowany bezpośrednio przed wydaniem decyzji i z przyczyn obiektywnych (Dziennik Ustaw, w którym ów akt opublikowano nie był jeszcze dostępny) nie był znany stronom postępowania. NSA uchylając decyzję organu nadzoru, w której niezastosowanie nowego aktu przez organ rozstrzygający sprawę uznano za rażące naruszenie prawa stwierdził, że wymaganie “[...] od adresatów norm prawnych postępowania zgodnego z ustalonymi w nich regułami w okresie, w którym nie mieli oni jeszcze możliwości zapoznania się z tymi unormowaniami, i stosowania w razie stwierdzenia naruszenia owych regulacji – wszystkich konsekwencji przewidzianych w wypadku takich uchybień, byłoby trudne do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie tych adresatów było zgodne z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, który w ich przekonaniu był nadal wiążący”.

W drugim orzeczeniu dotyczącym rażącego naruszenia prawa, a mianowicie w wyroku z dnia 15 marca 1993 r. (V SA 2089/92)⁴² NSA wyraził pogląd, że nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa

³⁹ “Monitor Podatkowy” 1994, nr 9.

⁴⁰ “Palestra” 1997, nr 3 - 4, s. 236.

⁴¹ ONSA 1995, nr 2, poz. 91.

⁴² Wokanda 1993, nr 9.

prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych) uznanie za rażące naruszenie prawa jedynie zastosowania nieprawidłowej stawki celnej na niekorzyść Skarbu Państwa, natomiast przyjęcie, iż nie stanowi takiego naruszenia zastosowanie nieprawidłowej stawki celnej na niekorzyść strony.

NSA sięgając do art. 1 przepisów konstytucyjnych czynił to często poprzez nawiązanie do konkretnej zasady sformułowanej na podstawie tej normy. Przypomnijmy, że Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z tego przepisu takie ważne zasady, jak m.in. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli⁴³, niedziałania prawa wstecz⁴⁴, zasada prawa do sądu⁴⁵, do sprawiedliwej procedury⁴⁶, ochrony praw nabytych⁴⁷.

Sąd administracyjny w swoich orzeczeniach odwoływał się kilkakrotnie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli. W wyroku z dnia 8 czerwca 1992 r. (III SA 241/92)⁴⁸, Sąd ten uchylił decyzję Prezesa Głównego Urzędu Celnego, odmawiającą zwolnienia od cła z tego powodu, że za jej podstawę organ celny przyjął akt wykonawczy naruszający tę zasadę. Zakwestionowany i w związku z tym pominięty (art. 62 przepisów konstytucyjnych) przez NSA akt wykonawczy zmienił określoną wcześniej datę, do której cło miało być zawieszane, bez zachowania stosownego *vactio legis* i wbrew zapowiedziom przedstawicieli rządu, iż akt ten nie ulegnie zmianie. W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, że zasada zaufania obywateli do prawa “[...] oznacza niedopuszczalność zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego [...]”. Za nie do pogodzenia zaś z zasadą zaufania do państwa NSA uznał “[...] wprowadzanie obywateli w błąd, w wyniku składania przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedzi dotyczących przyszłego stanu prawnego, a następnie nie dotrzymanie tych zapowiedzi”.

Do wskazanej ostatnio zasady konstytucyjnej oraz do zasady niedziałania prawa wstecz NSA nawiązał również w wyroku z dnia 6 lipca 1994 r. (SA/Ł 1024/94)⁴⁹. Orzeczenie to zostało wydane w sprawie, w której organ celny miał podjąć decyzję na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów⁵⁰ zawierającego błąd w postaci rozbieżności pomiędzy tekstem ogłoszonym w Dzienniku Ustaw, a tekstem uchwalonym przez tę Radę. Organ celny, który rozstrzygał sprawę nie przyjął za podstawę decyzji tekstu ogłoszonego, lecz tekst oryginalny, który dopiero w późniejszym czasie (po wydaniu decyzji), w wyniku sprostowania tego błędu w drodze obwieszczenia Preze-

⁴³ Por. np. orzec. TK 41/90, OTK 1990, poz. 2; K 7/90, OTK 1990, poz. 5 i K 14/91, OTK 1992, część I, poz. 7.

⁴⁴ Por. np. orzec. TK U 1/86, OTK 1986 poz. 2; K 13/93, OTK 1994, część I, poz. 6 i K 2/94, OTK 1994, część II, poz. 46.

⁴⁵ Por. np. orzec. TK K 8/91, OTK 1992, część I, poz. 5.

⁴⁶ Por. np. orzec. TK K 14/91, OTK 1992, część I, poz. 21 i W 2/91, OTK 1992, część I, poz. 23.

⁴⁷ Por. np. orzec. TK K 7/90, OTK 1990, poz. 5.

⁴⁸ ONSA 1993, nr 1, poz. 19.

⁴⁹ ONSA 1995, nr 4, poz. 159, patrz glosy do tego wyroku: A. Jamroza, OSP 1995, nr 10, s. 488 i n. oraz S. Wrótkowskiej, PiP 1996, nr 3, s. 105 i n.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1993 r. w sprawie cel na towary przywożone z zagranicy, Dz. U. Nr 51, poz. 235.

sa Rady Ministrów stał się tekstem ogłoszonym⁵¹. NSA uznał postępowanie organów celnych za nie uprawnione i uchylił wspomnianą decyzję wyjaśniając, że “[...] strona ma prawo oczekiwać rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy na podstawie aktu prawnego w brzmieniu ogłoszonym we właściwym akcie promulgacyjnym. Późniejsze sprostowanie błędu, nawet oczywistego, nie może wywierać negatywnych skutków z mocą wsteczną dla obywatela i odnosić się także do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia sprostowania”. W wyroku stwierdzono następnie, że sprostowanie błędu w ogłoszonym akcie prawnym i wydanie na podstawie tego aktu, z uwzględnieniem dokonanego sprostowania, decyzji o wymiarze cła w stosunku do towaru zgłoszonego do odprawy celnej przed ogłoszeniem wspomnianego wyżej obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, “[...] podważa zaufanie obywatela do treści ogłoszonych aktów prawnych i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz”.

NSA niejednokrotnie odwoływał się do konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Sąd administracyjny przyjął tę zasadę m.in. jako podstawę do uznania dopuszczalności drogi sądowej, w niektórych sprawach rozstrzyganych przez Krajową Radę Sądownictwa (por. m.in. wyrok z 5 XI 1992 r. II SA 207-208/92)⁵², decyzji w sprawach policjantów (np. wyrok z 19 X 1993 r. II SA 1359/93)⁵³ oraz od orzeczeń (decyzji) Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy Ministrze Finansów (uchwała NSA z dnia 17 VI 1997 r., FPS 1/97)⁵⁴.

Problematyka związana z prawem do sprawiedliwej procedury pojawiła się w dość licznych rozstrzygnięciach NSA. W wyroku z dnia 19 października 1993 r. (V SA 250/93)⁵⁵, sąd administracyjny uchylił decyzję głównie z powodu istotnego ograniczenia owego prawa przez organ orzekający. W uzasadnieniu wyroku NSA przypomniał, że prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, z uwagi na jego istotne znaczenie w procesie uwierzytelniania praw i wolności obywatelskich, mieści się w treści zasady państwa prawnego. Ścisłe stosowanie prawidłowej procedury jest bowiem jednym z podstawowych środków, gwarantujących sprawiedliwy rezultat konkretnego postępowania. W państwie prawnym wymagane jest w związku z tym nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami, wynikającymi z istoty tego państwa, unormowanie procedury, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności tych jej regulacji, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania. Zdaniem NSA, wszelkie uchybienia w tym względzie skutkują z reguły wadliwość postępowania i wskazują na konieczność zastosowania procedur, umożliwiających ich usunięcie.

Sąd administracyjny, nawiązując do zasad wyprowadzanych z art. 1 Konstytucji, z reguły pojmował je w granicach ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny. Uznając więc, że naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych świadczy o wadliwości dotkniętej takim uchybieniem decy-

⁵¹ Dz. U. Nr 127, poz. 590.

⁵² ONSA 1994, nr 2, poz. 45.

⁵³ ONSA 1995, nr 1, poz. 11.

⁵⁴ ONSA 1997, nr 4, poz. 146.

zji, jednocześnie zgodnie z judykaturą Trybunału (por. orzeczenie TK 7/90)^{55, 56} słusznie przyjmował, że ochrona ta dotyczy jedynie uprawnień nabytych zgodnie z prawem (por. np. wyrok z dnia 12 XI 1992 r. V SA 854/92)⁵⁷.

Przepisy Konstytucji RP zostały zastosowane w jednym z analizowanych orzeczeń, a mianowicie w uchwale z dnia 18 grudnia 1997 r. (FPK 24/97)⁵⁸. W uchwale tej skład pięciu sędziów NSA wyjaśnił, że w świetle art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁵⁹, zaliczenie podziemnych wyrobisk górniczych w Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych do kategorii budowli, nie daje podstawy do objęcia ich obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości. W motywach uchwały przypomniano, że w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, iż unormowanie obowiązków podatkowych należy do wyłączności ustawowej. Następnie NSA wskazał, że po wejściu w życie Konstytucji RP powyższy pogląd stał się treścią normy konstytucyjnej sformułowanej w art. 217 tej Konstytucji, który zalicza jednoznacznie wspomnianą materię do grupy spraw podlegających unormowaniu w drodze ustawy. Powołany przepis Konstytucji RP wyłącza więc możliwość przyznania normom aktu niższej rangi niż ustawa posiłkowego znaczenia przy określaniu zakresu obowiązku podatkowego przewidzianego w ustawie. Według uchwały, ustalanie sensu określeń ustawowych przy pomocy definicji lub wyjaśnień zawartych w aktach podustawowych “[...] byłoby... wyrazem nieuwzględnienia konsekwencji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa i wynikającego stąd obowiązku podporządkowania aktów niższego rzędu aktom wyższej rangi”. Zdaniem NSA, przyznanie Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych istotnego znaczenia przy ustaleniu znaczenia wyrazu “budowla”, użytego w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych, nie może wchodzić w rachubę także z tego powodu, iż wspomniana klasyfikacja jest aktem wykonawczym do ustawy dotyczącej statystyki państwowej. Według art. 92 Konstytucji RP akty wykonawcze (rozporządzenia) są wydawane przez uprawnione organy na podstawie ustawy w celu jej wykonania. Zasadniczo więc ich przepisy nie mogą być stosowane w celu wykonania innej ustawy, to jest nie stanowiącej podstawy wydania konkretnego aktu wykonawczego, zwłaszcza gdy z jej treści nie wynika, aby w jakimś zakresie odsyłała do unormowań zawartych w takim akcie.

Dokonana analiza wskazuje, że NSA przy rozstrzygnięciu konkretnych spraw uwzględniał w stosunkowo szerokim zakresie normy konstytucyjne. W przedstawionym opracowaniu przytoczono tylko te orzeczenia, które najlepiej charakteryzowały sposób rozumienia i wykorzystania przez NSA norm konstytucyjnych. Rzeczywisty więc zakres rozważanej praktyki orzeczniczej był znacznie większy, przy czym w ostatnich latach nastąpiło dość

⁵⁵ ONSA 1994, nr 2, poz. 84.

⁵⁶ OTK 1990, poz. 5

⁵⁷ Wyrok z 12 XI 1992, V SA 854/92. ONSA 1993, nr 1, poz. 26.

⁵⁸ Dotychczas nie publik.

⁵⁹ Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

istotne jej rozszerzenie. Łączyło się ono niewątpliwie z nowelizacją przepisów konstytucyjnych dokonaną w 1989 r.⁶⁰, a w szczególności z nowym ujęciem art. 1 tych przepisów, ustalającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wyprowadzone z tej normy zasady konstytucyjne stanowiły często podstawę rozstrzygnięć wydawanych w konkretnych sprawach, zwłaszcza w tych wypadkach, w których chodziło o ochronę ważnych interesów jednostki; w ostatnich latach liczba skarg w takich sprawach wyraźnie się zwiększyła⁶¹.

Wydaje się, że wpływ na dalsze rozszerzenia zakresu stosowania przez NSA norm konstytucyjnych będzie miało wejście w życie Konstytucji RP. Szczególne znaczenie należy przyznać w tym względzie powołanemu już na wstępie jej art. 8 ust. 2, który stanowi o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zasada wyrażona w tym przepisie dotyczy wszystkich organów państwowych, a więc również sądów. W wypadku NSA wspomniana zasada konstytucyjna oznacza m.in., że Sąd ten (podobnie jak pozostałe sądy) jest bezpośrednio związany postanowieniami Konstytucji określającymi prawa i wolności, a więc dziedzinę, której dotyczy większość spraw objętych skargami wnoszonymi do NSA przez uprawnione podmioty. Trzeba zgodzić się z B. Banaszakiem, że prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP nie muszą być definiowane w ustawach⁶². NSA zatem orzekając w sprawach dotyczących konstytucyjnych praw i wolności bardzo często będzie stosował samoistnie przepisy Konstytucji RP gwarantujące owe prawa i wolności.

⁶⁰ Patrz przypis 4.

⁶¹ W ostatnich latach wpływ skarg do NSA wyniósł: w 1991 r. – 15 212; w 1992 r. – 23 801; w 1993 r. – 29 769; w 1994 r. – 33 662; w 1995 r. – 39 741 i w 1996 r. – 45 838.

⁶² B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, "Przegląd Sejmowy" 1997, nr 5, s. 64 i n.