

Konstytucjonalizacja stosowania prawa administracyjnego – refleksje o spotkaniu prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym

Pasja badawcza i odwaga nieszablonowego myślenia, naukowa oryginalność, a nawet ekscentryczność Profesora Jerzego Supernata modyfikują dotychczasowe utarte schematy myślenia, wyznaczając całkiem nowe perspektywy badawcze. Jedną z takich niekonwencjonalnych iluminacji w naukowych rozważaniach o prawie administracyjnym jest zaproponowane przez J. Supernata spojrzenie na prawo administracyjne jako miejsce spotkań¹. Ta nowa, pobudzająca intelektualnie perspektywa, pozwala dostrzec wiele nieanalizowanych dotychczas aspektów prawa administracyjnego, rewidując i rozwijając dotychczasowe doktrynalne jego postrzeganie. Zainspirowane w ten sposób nowe refleksje, idee i wnioski pozwalają precyzyjniej opisać jego cechy, uściślać specyfikę tej gałęzi prawa i stojące przed nią wyzwania.

1. Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego jako źródło „nieśmiertelności” (ciągłości i trwałości) administracji

Intrygująca perspektywa badawcza postrzegania prawa administracyjnego jako miejsca spotkań kreuje obraz prawa administracyjnego jako miejsca spotkań m.in. z prawem konstytucyjnym, tj. miejsca, w którym cały czas od-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: [0000-0001-8460-8272](https://orcid.org/0000-0001-8460-8272).

¹ Por. referat J. Supernata wygłoszony w Krakowie w trakcie IX Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów w 2018 r. nt. *Pogranicze prawa administracyjnego*, w którym prawo administracyjne ujęte zostało jako miejsce spotkań wielu różnych dyscyplin, podmiotów, zasad i reguł, metod i języków, spotkań pokojowych i zawsze otwartych, o którym potem szerzej pisał J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–112.

bywa się proces tzw. konstytucjonalizacji, rozumianej jako absorpcja do prawa administracyjnego konstytucyjnych zasad oraz chronionych nimi wartości. Tak rozumiane pojęcie konstytucjonalizacji odróżniam od konstytucjonalizowania w znaczeniu obejmowania regulacją konstytucyjną nowych zagadnień przez wprowadzanie do Konstytucji nowych przepisów. Przyjmuję też, mając świadomość wciąż nierozstrzygniętej w doktrynie dyskusji na temat pojęcia konstytucyjnych zasad prawa², że zasady konstytucyjne to te normy-zasady, które wyrażają wartości najwyższe, stanowiące aksjologiczne podstawy konstytucji.

Państwo będące „sztucznym człowiekiem przeznaczonym do ochrony człowieka naturalnego” jest – jak pisał T. Hobbes – „bogiem śmiertelnym”³, gdyż posiada wprawdzie władzę nad ludźmi, mając „potęgę i autorytet”, ale jest tworzone przez ludzi i oparte na ich woli, przez co nie jest trwałe, może pojawiać się i znikać. Administracja jest natomiast rdzeniem kształtującym każde państwo, stanowiąc jego nieodłączną część⁴, zawsze bowiem tam, gdzie jest państwo, jest system administracyjny i odwrotnie – istnienie systemu administracyjnego prowadzi do powstania państwa⁵. Administrację publiczną cechuje instytucjonalna ciągłość. Systemy polityczne mogą upadać, rządy na skutek zmian politycznych mogą się zmieniać, ale struktury administracyjne zazwyczaj pozostają i kontynuują swe funkcje pomimo tych zmian. Można zatem powiedzieć, że wszechobecność, trwałość i ciągłość administracji publicznej powodują, że administracja jest „bogiem nieśmiertelnym”.

Najczęściej wskazuje się, że ta „nieśmiertelność”, w znaczeniu instytucjonalnej ciągłości administracji, wynika z profesjonalizmu kadr – wysokiej klasy urzęd-

² Por. m.in. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 68 i n.; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarniecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 11–17; M. Kordeła, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. 68, z. 1, s. 39–54; por. też M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 6–13.

³ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przekł. C. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 25–28 (część druga: *O państwie*, rozdział XVII: *O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji*). Do tej koncepcji Hobbesa nawiązuje m.in. G. Biaggini, *Legal Conceptions of Statehood*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I. *The Administrative State*, Oxford 2017, s. 557, cytowany przez J. Supernat [w:] D. Dąbek, J. Supernat, *The Administrative State in Poland before and after the European Union Accession*, „Hrvatska i komparativna javna uprava” 2020, vol. 20, no. 1, s. 29–56.

⁴ Por. w kontekście funkcji i organizacji D. Dąbek, J. Supernat, *op. cit.*, s. 31 i n.

⁵ Zwraca na to uwagę S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *op. cit.*, s. 58.

ników sprawujących swe funkcje niezależnie od zmian społecznych czy politycznych dla zapewnienia stabilności wykonywania zadań publicznych. Wydaje się jednak, że trwałość i ciągłość administracji są skutkiem przede wszystkim wytyczenia jej działań podstawami i ramami trwałych i niezmiennych zasad i wartości. Niezależnie bowiem od zmian politycznych, społecznych czy technologicznych, zmian rządów i systemów politycznych, zmian procedur i regulacji materialnoprawnych, działalność administracji powinna pozostawać wierna utrwalonemu kanonowi aksjologicznemu. We współczesnych państwach demokratycznych ten trwały kanon aksjologiczny uzewnętrzniający (zwerbalizowany) jest w konstytucjach. Na tych aksjologicznych fundamentach opierają się podstawy ustrojowe państwa i to w nich zakotwiczona jest treść interesu publicznego, która wymaga każdorazowo odkodowania przez organy administracji w celu prawidłowej jego realizacji w danym czasie i w danych warunkach. Zasady konstytucyjne stanowią więc „drogowskaz i stały punkt odniesienia dla wszystkich władz i organów państwa w realizacji ich wszelkich zadań, powinności i obowiązków”⁶.

Konstytucjonalizacja prawa administracyjnego stanowi zatem podstawę „nieśmiertelności” administracji, ciągłości i aksjologicznej stabilności jej działalności. Równocześnie wytycza ona administracji nieprzekraczalną granicę tej działalności, gdyż „boska” moc (wszechmoc) administracji ograniczona jest kanonem zasad konstytucyjnych, wyznaczających administracji nie tylko fundament, ale jednocześnie nieprzekraczalne granice działania.

2. Pojęcie konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Miejsce, w którym prawo administracyjne spotyka się z prawem konstytucyjnym, to miejsce spotkania tego prawa z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Trwające nieustannie w prawie administracyjnym zjawisko konstytucjonalizacji („przenikania” do niego konstytucyjnych zasad) najczęściej jest dostrzegane i analizowane z perspektywy stanowienia prawa administracyjnego, prowadząc – choć nie bez wątpliwości – do kwalifikowania prawa administracyjnego jako odrębnej gałęzi prawa⁷.

⁶ J. Galster *et al.*, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 65.

⁷ Por. rozważania o spotkaniu prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym w aspekcie integralności zewnętrznej i wewnętrznej prawa administracyjnego, J. Człowiekowska, *Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 185 i n. Por. też wskazywany przez J. Supernatę [za:] L. Heuschling, *The Complex Relationship Between Administrative and Constitutional Law*,

Konstytucjonalizacja obejmuje jednak również etap stosowania prawa administracyjnego i przejawia się w szczególności we wpływaniu konstytucyjnych norm-zasad na treść aktu stosowania prawa w wyniku interpretacji prokonstytucyjnej, w zgodzie z Konstytucją lub w formie współstosowania Konstytucji, a także – incydentalnie – jako podstawy „wyeliminowania” niższego hierarchicznie elementu systemu normatywnego w ramach zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*⁸, a nawet wyjątkowo – w przypadku konstytucyjnych norm-reguł – jako samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia, bezpośrednio kształtującej treść aktu stosowania prawa. Tak rozumiana konstytucjonalizacja polega zatem na stosowaniu przez podmioty stosujące prawo administracyjne konstytucyjnych norm-zasad, a także wyjątkowo konstytucyjnych norm-reguł. Jest ona konieczna do zapewnienia praworządności i legalności działań administracji publicznej, a więc zgodności z wymogami demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc niezbędną gwarancję prawidłowej ochrony praw i wolności jednostek.

Oczywiście tak rozumiana konstytucjonalizacja nie następuje automatycznie, lecz wymaga aktywności ze strony podmiotów stosujących prawo. Uwaga doktryny w tym zakresie skupia się na sądach⁹, podkreślając bowiem znaczenie konstytucyjnych zasad i wartości oraz przyznaną sądom pozycję prawną, w tym zwłaszcza niezawisłość, wskazuje się na ich różnorodne możliwości konstytucjonalizacji, zarówno poprzez prokonstytucyjną wykładnię, jak i odmowę zastosowania w danej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją. Dostrzeżenia i podkreślenia wymaga jednak, że w tym dynamicznym procesie konstytucjonalizacji powinny aktywnie uczestniczyć nie tylko sądy, ale również organy administracyjne.

[w:] A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (red.), *op. cit.*, s. 529 i 532, „wpływ pionowy odgórny”, czyli normatywny wpływ konstytucji na prawo zwyczajne, tzn. podkonstytucyjne, J. Supernat, *Po granicze prawa...*, przypis 20, s. 106.

⁸ Tę możliwość dopuszcza np. M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] I. Niżnik-Dobosz et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 278–279, ale np. S. Wronkowska podkreśla wynikające z dopuszczalności odmowy przez organy stosujące prawo zastosowania aktu normatywnego sprzecznego z konstytucją niebezpieczeństwo dla systemu prawa i kwestionuje uznanie stosowania reguł kolizyjnych za bezpośrednie stosowanie konstytucji, *eadem*, *W sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 19.

⁹ Por. np. M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, R. 80, z. 1, s. 93–109 oraz *idem*, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 75–105; M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 133–161.

3. Wymagany i dopuszczalny zakres konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracyjne

Działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oznacza przede wszystkim działanie zgodne z Konstytucją (legalność konstytucyjną), a w razie wątpliwości co do tej zgodności – z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Truizmem jest więc stwierdzenie, że organy administracyjne muszą działać z poszanowaniem zasad i wartości określonych w Konstytucji, a naruszenie tych zasad może być przedmiotem kontroli przez sądy administracyjne, które rzeczywiście odgrywają kluczową, ale nie wyłączną rolę w egzekwowaniu konstytucyjności działań administracyjnych.

Posługiwanie się przez podmiot stosujący prawo konstytucyjnymi normami-zasadami jako instrumentami służącymi odkodowywaniu z przepisów prawa innych norm, a potem prawidłowe stosowanie tych norm (a więc stosowanie norm-zasad) należy do kompetencji nie tylko sądów, ale i organów administracyjnych. Także zatem organy administracyjne mają prawo i nierozzerwalnie związany z tym obowiązek konstytucjonalizacji. Wynikającym z mechanizmu konstytucjonalizacji prawa administracyjnego obowiązkiem organów administracji jest wymóg zapewnienia w procesie stosowania prawa każdorazowo interpretacji, a niejednokrotnie w konsekwencji także i adaptacji przepisów prawa administracyjnego w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. Konieczne jest przy tym zachowanie stałej czujności w procesie stosowania prawa, by zarówno z powodu bierności w korzystaniu z tego mechanizmu, jak i z powodu bezrefleksyjnego automatyzmu w jego wykorzystywaniu nie doprowadzić do naruszenia prawa pomimo formalnej (ale nie materialnej) zgodności działania administracji z prawem.

Pozycja prawna organów administracyjnych jako organów stosowania prawa i wynikające z zasad praworządności i legalności ich związanie prawnymi podstawami działania wywołują oczywiste, ale trudne pytanie o dopuszczalne granice tak rozumianej konstytucjonalizacji prawa administracyjnego na etapie stosowania przez nie prawa administracyjnego.

Obserwacja współczesnej praktyki działania organów administracyjnych prowadzi do wniosku, że ten niekwestionowany wymóg poszanowania przez administrację zasad konstytucyjnych kształtujących zakres praw i wolności

¹⁰ Por. m.in. K. Działocha, *Pojęcie wykonywania orzeczeń TK*, [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń TK w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013, s. 22.

jednostki jest realizowany przez organy administracyjne w sposób nadmiernie ograniczony. Administracja ma bowiem tendencję do rozumienia zasad praworządności i legalności zbyt wąsko. Wymóg działania „na podstawie i w granicach prawa” jest przez nią najczęściej rozumiany jedynie jako wymóg dostosowania się do litery prawa, nawet jeśli sama ma wątpliwość co do jej zgodności z konstytucyjnymi zasadami i wartościami. W procesie stosowania prawa nie utożsamia się zazwyczaj tych wątpliwości z „nielegalnością” prawa i nie wysnuwa z tego dalszych wniosków o konieczności każdorazowego zapewnienia w procesie stosowania prawa prymatu zasad i wartości konstytucyjnych. Zakorzeniony w świadomości urzędników stosujących prawo administracyjne jest pogląd, że tylko sądom administracyjnym wolno rozważać kwestie konstytucyjności określonych rozwiązań prawnych zawartych w ustawach lub podstawowych źródłach prawa, uprawnień takich nie mają natomiast organy administracyjne – usytuowane w pionie władzy wykonawczej i zobowiązane do stosowania prawa uchwalonego przez władzę ustawodawczą.

Najczęściej w praktyce jest zatem tak, że organy administracyjne, działając na zasadzie „ślepych bagnetów”, stosują przepisy prawa administracyjnego, wydając na ich podstawie decyzje nawet wówczas, gdy mają wątpliwości co do ich zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, np. z zasadą proporcjonalności, równości, wolności itp., wychodząc z założenia, że skorygować to będzie mógł sąd administracyjny. Uważa się, że dopiero po uchylającym taką decyzję administracyjną orzeczeniu sądu, którego ocena prawna w danej sprawie będzie wiążąca na podstawie art. 153 lub art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, organy administracyjne zostają upoważnione do bezpośredniego zastosowania Konstytucji w takim zakresie, w jakim wskazała na to sąd.

Taki pogląd organów administracyjnych nie jest prawidłowy. Organy administracji mają nie tylko prawo, ale i obowiązek konstytucjonalizacji. W praktyce polegać ona będzie najczęściej na dokonywaniu prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przepisów oraz uwzględnianiu skutków orzecznictwa sądu konstytucyjnego dla stosowania prawa administracyjnego.

Jeżeli stosowane przepisy nie dają się pogodzić z Konstytucją, organy administracji mają obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa. Podkreśla to Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, jej konsekwencją jest m.in. przewidziana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności, będącą „jądrem zasady państwa prawnego”, a w sytuacji gdy

¹¹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako p.p.s.a.

przepisy prawa są niejasne lub wzajemnie sprzeczne, organy administracji powinny je interpretować w sposób zgodny z Konstytucją, gdyż niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją tylko wówczas, gdy niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa, w szczególności uwzględniając znaczenie zasady demokratycznego państwa prawnego i ochrony praw nabytych¹².

Także Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega i akceptuje ten ciężący na organach wymóg, podkreślając, że sąd ma kompetencję do dokonywania procesu wykładniczego obejmującego również wykładnię prokonstytucyjną, gdyż z treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 174 pkt 1 p.p.s.a. wynika upoważnienie sądów administracyjnych obydwu instancji m.in. do weryfikacji poprawności stosowania w sprawie przez organy norm prawa materialnego, a więc do weryfikacji dokonywanej wykładni tego prawa¹³. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że nawet jednoznacznie ustalone językowe znaczenie tekstu nie jest bezwzględną granicą wykładni, do przekroczenia tego sensu upoważnia bowiem dostatecznie silne uzasadnienie. Za dopuszczalne uzasadnienie uznano zaś m.in. sytuację, gdy wykładnia językowa prowadzi do sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi¹⁴. Dopuszczalnymi dla organów formami konstytucjonalizacji jest zatem interpretacja prokonstytucyjna, w zgodzie z Konstytucją lub w formie współstosowania Konstytucji.

Co więcej, w orzecznictwie NSA wskazuje się również, że ponieważ organy administracyjne związane są bezpośrednio Konstytucją, mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które pozostają w stwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności z ustawą zasadniczą. Taki pogląd wyrażony został na przykład na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP przepis art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji upłynęło dużo czasu, a była ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W sytuacji zatem gdy na dzień rozstrzygania sprawy przez organy administracji ustawodawca nie wykonał tego orzeczenia Trybunału, utrzymując tym samym niezgodny z Konstytucją RP stan pominięcia prawodawczego, sprowadzający się do braku wyznaczenia ram czasowych dla do-

¹² Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 702); wyrok TK z dnia 12 maja 2008 r., K 50/05.

¹³ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 października 2023 r., III OSK 5470/21.

¹⁴ Por. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 14 listopada 2022 r., I OPS 2/22.

magania się stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – za obowiązek zarówno organów, jak i sądów uznano konieczność jego uwzględnienia i na jego podstawie zrekonstruowania normy prawnej o treści zgodnej z Konstytucją RP. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. Jeśli ustawodawca tego obowiązku nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przenosi się na sądy i inne organy stosujące prawo. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne jest zatem odkodowywanie normy w jej brzmieniu konstytucyjnym, gdyż niedopuszczalne jest niewykonywanie wyroków TK do momentu uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji¹⁵. W zakresie stosowania prawa wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi także skutek retroaktywny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym wejście w życie orzeczenia Trybunału¹⁶.

Powstaje jednak pytanie, czy organom administracyjnym przysługuje taka kompetencja do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu także wówczas, gdy stan niekonstytucyjności nie został stwierdzony przez Trybunał Konstytucyjny.

Przeważający w doktrynie i orzecznictwie jest pogląd akceptujący taką kompetencję sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów podstawowych. Na przykład w niedawno rozstrzyganych przez NSA sprawach dotyczących kar za naruszenia tzw. nakazów lub zakazów „covidowych” wydawanych na podstawie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o zapobieganiu oraz

¹⁵ Por. m.in. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17; z dnia 21 czerwca 2023 r., III OSK 3262/21, Lex nr 3589388; z dnia 24 stycznia 2024 r., II OSK 1046/21. W odniesieniu do NSA obowiązek uwzględniania z urzędu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, nawet jeśli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, został podkreślony w uchwale NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09. Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych wobec zakresowych orzeczeń TK odraczających moment utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ilustrują np. wyroki NSA dotyczące szczepień ochronnych z dnia: 5 września 2023 r., II GSK 1620/22; z dnia 19 marca 2024 r., II GSK 27/21 i z dnia 24 września 2024 r., II GSK 841/24 oraz z dnia 18 grudnia 2023 r., II GSK 1709/23.

¹⁶ Por. np. w odniesieniu do wyroku TK z dnia 30 października 2018 r., K 7/15 – wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 1647/22. Por. też uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10 dotyczącą art. 190 ust. 4 Konstytucji regulującego podmiotowe, konstytucyjne prawo do ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie stanu prawnego ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału.

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁷ ostatecznie przyjęto, że przepisy tych rozporządzeń nie mogły współstanowić materialnoprawnej podstawy do nałożenia kar pieniężnych za naruszenie ustanowionych w nich zakazów z powodu niezgodności z Konstytucją tych rozporządzeń wynikającej z braku spełniającego wymogi przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP szczegółowego upoważnienia ustawowego do ich wydania¹⁸. Takie stanowisko uznające kompetencję do odmowy zastosowania przez sąd przepisu podustawowego sprzecznego z Konstytucją jest przeważające, choć nadal nie w pełni jednolite.

Sądy administracyjne w procesie konstytucjonalizacji posuwają się jednak niekiedy jeszcze dalej, a mianowicie uznają, że w sytuacji gdy przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i sąd jest przekonany o sprzeczności z Konstytucją danego przepisu, nie ma obowiązku kierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego, ale sam odmawia jego zastosowania, stosując bezpośrednio przepis Konstytucji. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny na przykład w sytuacji, gdy decyzja odwoławcza organu administracji została wydana po wejściu w życie zmiany przepisu zawierającej nowe rozwiązania mniej korzystne dla strony postępowania. Sąd uznał, że w takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. Według NSA przyjęcie odmiennego poglądu naruszałoby Konstytucję, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1), a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2). NSA uznał zatem, że sądy są uprawnione do niestosowania ustaw sprzecznych z Konstytucją¹⁹. Na tle regulacji dotyczącej stawek w podatku akcyzowym podkreślono natomiast, że sędzia sądu administracyjnego może, w konkretnej i indywidualnej sprawie, odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominąć akt podustawowy sprzeczny z Konstytucją i ustawą, gdyż „W demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, niedopuszczalne jest, by *lex falsa lex est* (złe prawo było prawem)”²⁰.

Pozycja ustrojowa organów administracji, związanych nie tylko prawem powszechnie obowiązującym, ale też prawem wewnętrznym, w tym uwarunkowaniami politycznymi i względami zależności organizacyjnej (tzw. kierowniczego modelu stosowania prawa) oraz brak możliwości zadawania pytań prawnych

¹⁷ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.).

¹⁸ Por. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II GSK 2737/21.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 października 1998 r., SA 1246/98, oraz powołany w nim wyrok SN z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98; także wyrok NSA z dnia 12 maja 1995 r., II SA 699/95; por. też uchwałę NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 5/98.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01.

Trybunałowi Konstytucyjnemu, sprawiają, że jest to pozycja inna niż sądów administracyjnych, które są niezawisłe, a więc związane tylko Konstytucją i ustawami, co oznacza, że w procesie sądowoadministracyjnej kontroli mogą odmówić w danej sprawie zastosowania prawa podustawowego. Ta różnica w pozycji ustrojowej i zakresie kompetencji pomiędzy organami administracyjnymi i sądami nie pozbawia jednak organów administracyjnych nie tylko prawa do stosowania konstytucyjnych zasad poprzez dokonywanie odpowiedniej prokonstytucyjnej wykładni prowadzącej do skorygowania w procesie stosowania prawa takiego jego rozumienia, które prowadziłoby do naruszenia Konstytucji, ale także możliwości stosowania w procesie wykładni reguły kolizyjnej *lex superior* dla usunięcia niezgodności z Konstytucją. Jest to nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek administracji. Aktywne uczestniczenie organów administracji w procesie konstytucjonalizacji jest bowiem niezbędnym warunkiem spełnienia wymogu praworządności.

Wbrew utrwalonemu schematowi myślenia organów administracyjnych ograniczenia organów administracyjnych w dopuszczalnym zakresie stosowania Konstytucji nie są więc aż tak duże, jak to w praktyce przyjmują same organy. Organy administracji mają obowiązek każdorazowo dokonywać prokonstytucyjnej wykładni prawa, na podstawie i w granicach którego działają w taki sposób, by stosując prawo, nie doprowadzić do naruszenia Konstytucji, i od tej zasady nie wolno im odstąpić. *Omnia sunt interpretanda*, bo nie ma prawa przed wykładnią. Każdorazowo stosując prawo administracyjne, czyli podejmując indywidualne i władcze wobec jednostek rozstrzygnięcia administracyjne, organy administracji zobowiązane są do dokonania wykładni stosowanych przepisów prawa administracyjnego i w konsekwencji takiego ich zastosowania, aby pozostać w zgodzie z Konstytucją. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych powinny wybierać takie rozwiązanie, które najlepiej realizuje konstytucyjne zasady i wartości. W razie zaś braku innej możliwości – powinny zastosować regułę derywacyjną *lex superior*. Nie można też *a priori* wykluczyć możliwości bezpośredniego zastosowania przez organy konstytucyjnych norm-reguł, które stanowiłyby samodzielną podstawę rozstrzygnięcia w przypadku braku regulacji ustawowych.

Uznanie powyższych form konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracyjne za dopuszczalne (i obowiązkowe) jest konieczne z tego powodu, że organy administracji są bezwzględnie związane prawem, to znaczy nie tyle jego literalnym brzmieniem, co duchem prawa, czyli zawartymi w nim zasadami i wartościami. Zasady zaś i wartości konstytucyjne mają rangę najwyższą i nie mogą być w procesie stosowania prawa pominięte. Oczywiście istnieje obawa, że dopuszczenie także innych niż sądy organów

stosujących prawo do możliwości odmowy zastosowania aktu normatywnego sprzecznego z konstytucją stanowi istotne niebezpieczeństwo dla systemu prawa, moim zdaniem jednak wobec objęcia władczych zewnętrznych działań administracji sądową kontrolą, wydaje się ona nie stanowić takiego ryzyka, które przewyższałoby (lub choćby równoważyło) zagrożenie dla systemu prawa wywołane rezygnacją przez organ z konstytucjonalizacji w takich przypadkach.

4. Przykłady wadliwej konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Pomimo ciężącego na organach administracyjnych obowiązku konstytucjonalizacji prawa administracyjnego w toku jego stosowania wskazać można wiele przykładów, w których organy administracyjne nie realizują go w sposób prawidłowy. Dlatego liczne są orzeczenia sądów stawiające organom administracyjnym taki zarzut i nakazujące w ponownie prowadzonym postępowaniu uwzględnienie przy stosowaniu prawa konstytucyjnych zasad i wartości. Organ administracyjny nie może bowiem powołać się na niekonstytucyjny przepis, lecz powinien stosować go zgodnie z Konstytucją lub – jeśli nie jest to możliwe – stosować bezpośrednio przepisy Konstytucji.

Jako przykład wskazać można podkreślany w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych wymóg odstąpienia przez organ od jasnych rezultatów wykładni językowej na rzecz takiego sposobu rozumienia wykładanego przepisu, które koreluje z efektami stosowania dyrektyw wykładni systemowej oraz celowościowej i funkcjonalnej wymaganymi dla realizacji konstytucyjnych zasad równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), obowiązku udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP) i osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji RP). Wskazuje się mianowicie, że zgodnie z wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasadą bezpośredniego stosowania jej przepisów rzeczą organów władzy publicznej jest dokonywanie prokonstytucyjnej wykładni pozwalającej na realizację konstytucyjnych zasad²¹. Z kolei w sprawach obowiązkowych szczepień ochronnych podkreśla się wymóg wykładni w sposób umożliwiający realizację podstawowych wartości zapisanych w Konstytucji RP, tj. konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz ochrony interesu publicznego poprzez

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2020 r., I OSK 254/20, a także m.in. wyrok NSA z dnia 9 maja 2024 r., I OSK 1463/23.

zwalczanie chorób epidemicznych oraz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 1 i 4 Konstytucji RP)²². W odniesieniu do przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wymagana jest wykładnia w sposób zapewniający ochronę dwóch najistotniejszych dla tych przypadków konstytucyjnych wartości: prawa własności, w które ingerencja państwa powinna być ograniczona do tego, co jest niezbędne dla interesu publicznego i nie może stanowić ingerencji nadmiernej (art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), oraz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 5 i art. 74 Konstytucji RP)²³. Rola organów administracyjnych w procesie konstytucjonalizacji prawa administracyjnego podkreślana jest także na przykład w kontekście wymogu wykładni przepisów dotyczących gospodarki odpadami w sposób umożliwiający realizację konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP)²⁴, przepisów dotyczących gospodarki nieruchomościami w zakresie wywłaszczania nieruchomości w sposób dopuszczający wywłaszczenie, tylko gdy jest to absolutnie konieczne i za słusznym odszkodowaniem, tj. zapewniający uwzględnienie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 21 Konstytucji RP)²⁵, przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w sposób zapewniający uwzględnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP)²⁶, przepisów podatkowych w sposób uniemożliwiający retroaktywne stosowanie przepisów podatkowych niekorzystnych dla podatników, tj. w sposób zapewniający zgodność z konstytucyjną zasadą ochrony praw dobrze nabytych (art. 2 Konstytucji RP)²⁷ i wielu innych. Podkreślany jest też wymóg prokonstytucyjnej wykładni przepisów dotyczących zakresu kognicji sądu administracyjnego. Wskazuje się mianowicie, że powstające wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego określonego aktu lub czynności nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść wnoszącego skargę, gdyż tylko taki sposób wykładni pozostaje w zgodzie z zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasadą prawa do sądu²⁸. Umożliwienie stronie obrony i dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowym w zakresie wynikającym z tego przepisu jest nadrzędną wartością konstytucyjną, natomiast w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zawiera się zasada ochrony zaufa-

²² Wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., II GSK 27/21.

²³ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 2024 r., II SA/Wr 697/23.

²⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2023 r., I OSK 640/22.

²⁵ Por. np. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2024 r., I OSK 1210/20.

²⁶ Por. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r., II GSK 1684/18.

²⁷ Por. np. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2024 r., II FSK 1897/23.

²⁸ Uchwała NSA z dnia 7 grudnia 1998 r., I FPS 18/98.

nia obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, w tym przeświadczenia obywatela, że sądy powinny w taki sposób prowadzić postępowanie, aby zapewnić jednostce efektywną ochronę sądową jej konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności w relacji z organami administracji publicznej²⁹. Z analogicznych powodów zakwestionowano pogląd organu o braku prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich wniosku o wszczęcie postępowania legalizacyjnego lub naprawczego samowolnych robót budowlanych z tej tylko przyczyny, że przepis ustawy Prawo budowlane stanowi o wszczynaniu takich postępowań z urzędu. Nakazano organom interpretować ten przepis, pomimo jego literalnego brzmienia, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, a więc biorąc pod uwagę kontekst systemowy i funkcjonalny uwzględniający zasadę równego traktowania przez władze publiczne, której elementem jest zasada równej dla wszystkich ochrony własności (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konieczność ochrony praw osób trzecich będącej jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)³⁰.

We wszystkich tych przykładowo wymienionych przypadkach sąd zarzucił organom naruszenie prawa administracyjnego polegające na niedokonaniu prawidłowej w świetle Konstytucji RP wykładni stosowanych przepisów prawa administracyjnego. W tych sprawach zatem organy administracyjne nie należycie wypełniły ciążący na nich, wynikający z konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego, obowiązek każdorazowej prokonstytucyjnej wykładni prawa administracyjnego. Prokonstytucyjna wykładnia bywa trudna do zastosowania w praktyce, zwłaszcza w przypadkach, gdy interpretowane przepisy są niejednoznaczne, a ich prawidłowa wykładnia oznacza uwzględnienie wielu różnych zasad konstytucyjnych. Konieczne jest bowiem wówczas dokonanie procesów interpretacyjnych i ocennych, a następnie odpowiednie wyważenie wymagających „współzastosowania” zasad i wartości, by doprowadzić do rozstrzygnięcia zgodnego z prawem. Wymaga to od organów administracyjnych nie tylko wiedzy prawniczej, ale i umiejętności czerpania z praktyki orzeczniczej sądu konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Z kolei praktyczna trudność w bezpośrednim zastosowaniu konstytucyjnej normy-reguły wynika z tego, że normy konstytucyjne mają bardzo ogólny charakter, co niemal uniemożliwia ich bezpośrednie stosowanie w sprawie administracyjnej. Trudności te nie mogą jednak powodować rezygnacji przez organy stosujące prawo administracyjne z korzystania z mechanizmów konstytucjonalizacji prawa administracyjnego.

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 9 sierpnia 2024 r., I FSK 2366/23.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2024 r., II OSK 409/23.

Na marginesie warto odnotować, że tendencja unikania odwoływania się do Konstytucji i ograniczania się wyłącznie do „biernego” stosowania ustaw jest niestety dostrzegalna nie tylko w praktyce organów administracyjnych, ale także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Kwestionując bezpośrednie powoływanie się stron na regulacje konstytucyjne (w kontekście wniosku o zbadanie, czy art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹ jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), stwierdzono na przykład, że „przepisy Konstytucji RP są przepisami o charakterze wyjątkowo ogólnym i stanowią wzorzec dla oceny wszystkich aktów prawnych obowiązujących w Polsce. Wśród przepisów tych wyróżniają się zwłaszcza przepisy, mające rangę zasad konstytucyjnych. Jedną z tych zasad jest zasada nadrzędności Konstytucji RP, która wyraża się w tym, iż organy państwa są obowiązane do uszczegółowiania przepisów konstytucyjnych w aktach niższego rzędu oraz że akty te nie będą sprzeczne z Konstytucją. Z tych powodów niezasadne było [...] odwoływanie się w zarzutach kasacyjnych do art 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP”³².

5. Potrzeba zwiększenia aktywności w konstytucjonalizacji stosowania prawa administracyjnego

Wskazane przykłady ilustrują skłonność organów administracyjnych (ale i niekiedy także sądów administracyjnych) do ignorowania wątpliwości konstytucyjnych, prowadzącą w konsekwencji do naruszenia podstawowych zasad i wartości chronionych Konstytucją. Oczywiście nie jest tak, że organy administracyjne są całkowicie bierne w stosowaniu Konstytucji, ich aktywność jest jednak niewystarczająca.

Niewystarczająca aktywność organów administracyjnych w stosowaniu zasad konstytucyjnych wynika moim zdaniem przede wszystkim z błędnego rozumienia zasady praworządności i legalności, utożsamianej nie tyle ze związaniem organów prawem, co literą prawa. Niezbędne jest zatem zwiększenie świadomości organów stosujących prawo administracyjne, że podstawę prawną upoważniającą i jednocześnie zobowiązującą te podmioty do zwiększenia aktywności w zakresie konstytucjonalizacji w toku stosowania prawa administracyjnego stanowi w pierwszej kolejności fundamentalna w naszym systemie prawnym zasada prymatu Konstytucji i jej bezpośredniego stosowania (art. 8

³¹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

³² Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2024 r., I OSK 480/23.

Konstytucji RP). Oznacza ona bowiem, że skoro Konstytucja jest prawem najwyższym, to muszą być z nią zgodne wszystkie inne akty, zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa.

Łączy się z nią nierozzerwalnie zasada domniemania konstytucyjności, którą jednak należy rozumieć nie tylko jako uznawanie wszystkich przepisów stanowionych przez organy prawodawcze jako zgodnych z Konstytucją, ale także jako wymóg unikania w procesie stosowania prawa takiego interpretowania przepisów, które prowadziłyby do sprzeczności z Konstytucją.

Różnica w pozycji ustrojowo-kompetencyjnej sądów administracyjnych i organów administracyjnych nie ogranicza organów administracyjnych w procesie konstytucjonalizacji prawa administracyjnego tak bardzo, jak to się powszechnie przyjmuje. Potrzebne jest zatem zwiększenie świadomości urzędników rozstrzygających sprawy administracyjne, że nie tylko mają oni prawo każdorazowego uwzględnienia w procesie stosowania prawa administracyjnego tych prokonstytucyjnych mechanizmów, ale że ciąży na nich taki obowiązek.

6. Podsumowanie

Konstytucjonalizacja stosowania prawa administracyjnego ma na celu ochronę gwarantowanych przez Konstytucję praw i wolności jednostek, jest zatem oddanym w ręce administracji narzędziem niezbędnym do zapewnienia prawidłowej realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Ma ona bowiem kluczowe znaczenie dla zapewnienia ochrony publicznoprawnego statusu jednostek na najwyższym możliwym poziomie, zwiększając legitymizację działań administracyjnych oraz stabilność i przewidywalność systemu prawnego.

Dzięki tym mechanizmom administracja działa jako strażnik zasad konstytucyjnych, zapewniając poszanowanie praw jednostek, proporcjonalność, równość, transparentność, odpowiedzialność i inne wartości, które w demokratycznym państwie prawnym zawsze powinny znaleźć należytą ochronę w procesie stosowania prawa. Uświadomienie organom administracji prawnych podstaw upoważniających i jednocześnie zobowiązujących je do prawidłowej aktywności w tym procesie stanowi warunek skutecznego budowania zaufania obywateli do organów państwa i zapewnienia sprawiedliwości działania jego organów.