

Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP

1. Wprowadzenie

W dorobku naukowym dr. Artura Preisnera istotne znaczenie zajmują rozważania na temat bezpośredniego stosowania konstytucji. Wskazywał on, że – mimo nieprecyzyjności tego sformułowania – chodzi o instytucję o dużym znaczeniu. Szczególnie doniosłą rolę pełni ona w systemach prawnych wywodzących się z reżimu totalitarnego. Odnotował, że ustawy zasadnicze państw Europy Środkowej i Wschodniej zawierają bardziej lub mniej rozbudowane regulacje dotyczące stosowania ustawy zasadniczej przede wszystkim przez sądy. Widział w tym nieodzowną konsekwencję procesu określonego jako konstytucjonalizacja prawa¹. Podkreślał, że postanowienia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. są nowością konstytucyjną, gdyż w żadnej z poprzednich polskich konstytucji nie było przepisu podobnej treści. Jego wcześniejszy brak nie przeszkadzał jednak ani doktrynie, ani judykaturze formułować tezy o bezpośredniej stosowalności przynajmniej niektórych przepisów konstytucyjnych. Zamieszczenie w tekście ustawy zasadniczej przepisu nakazującego jej bezpośrednie stosowanie jest jednak celowe, ponieważ „zarówno jednoznacznie wyklucza tezę, jakoby konstytucja nie miała charakteru normatywnego, jak i tezę, jakoby przepisy konstytucji były adresowane tylko do ustawodawcy”².

W konstytucjach państw można spotkać różne warianty rozwiązań w sprawie bezpośredniego stosowania konstytucji: 1) milczenie konstytucji w tej sprawie, tj. nieustanowienie *expressis verbis* zasady bezpośredniego stosowania (np. konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1792 r.); 2) przyjęcie zasady, że tylko niektóre postanowienia konstytucji stosuje się bezpośrednio (np. ustawa zasadnicza RFN z 1949 r. – art. 1 ust. 3); 3) ustanowienie zasady bezpośredniego stosowania konstytucji (np. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. – art. 15 ust. 1)³. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zastosowany został ten trzeci wariant.

¹ Zob. A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 230–231.

² *Ibidem*, s. 234.

³ Por. R. Czarny, B. Naleziński, *Bepośrednie stosowanie Konstytucji; normy samowykonalne w konstytucji*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997.

Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP⁴ zachęca do tego, by dokonać analizy, jak ta konstrukcja konstytucyjna była odczytywana przez naukę prawa konstytucyjnego, a także jakie rezultaty niosła praktyka jej wdrażania do praktyki ustrojowej. Sprawa ta nabrała szczególnego znaczenia wobec sporów ustrojowych dotyczących roli Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jakie nasiliły się od ukształtowania się większości parlamentarnej tworzonej przez jedną partię, Prawo i Sprawiedliwość, po wyborach parlamentarnych 2015 r.⁵ Zachęcało to do ponownego spojrzenia na istotę i reguły bezpośredniego stosowania konstytucji⁶.

W odniesieniu do interpretacji normy zawartej w art. 8 ust. 2 konstytucji utrzymuje się więc spór⁷, który zachęca do wyeksponowania najważniejszych formułowanych w tej sprawie stanowisk.

2. Pojęcie bezpośredniego stosowania konstytucji

Wynikająca z art. 8 ust. 2 zasada bezpośredniego stosowania konstytucji rozumiana jest najogólniej w ten sposób, że podstawą prawną wydania jakiegoś aktu prawnego (aktu stosowania prawa) może być norma konstytucyjna bez potrzeby wydania („pośredniczącej roli”) ustawy. Jest ona elementem pojęcia konstytucji jako najwyższego prawa RP i charakterystyczną cechą współczesnego pojmowania konstytucjonalizmu. Zasada ta ukształtowała się w szerszym kontekście przemian, jakim podlegała konstytucja i teoria konstytucji. Chodzi tu w szczególności o nadanie przepisom konstytucji bardziej prawniczego charakteru, zbliżonego niekiedy do ustawodawstwa zwykłego, większej szczegółowości i konkretności przepisów oraz o rozbudowę procesowych gwarancji przestrzegania norm konstytucji, w tym upowszechnienia i umocnienia kompetencji sądów konstytucyjnych⁸. Zasada ta interpretowana jest również w ten sposób, że „każdy organ władzy publicznej ma obowiązek uwzględnić w podejmowaniu decyzji (ustawodawczych, administracyjnych, wyroków sądowych) treść postanowień Konstytucji. Mogą one, jeśli są dostatecznie skonkretyzowane, stanowić samodzielną podstawę takiej decyzji”⁹.

⁴ Por. J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

⁵ Zob. R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, s. 14; J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 57.

⁶ Zob. W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 2, s. 5.

⁷ Zob. A. Szwed-Szczygieł, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce – przegląd stanowisk*, „Gubernaculum et Administratio” 2002, z. 2, s. 31–43. Por. R. Cichórz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji)*, „Firma i Rynek” 2005, nr 2, s. 6.

⁸ Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 21.

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 20.

Wskazuje się, że zasada ta „służy realizacji wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasady jej nadrzędności”¹⁰. Bezpośrednie stosowanie konstytucji jest regułą, a „stanowienie inaczej” oznacza wyjątek i odczytywane jest jako ustanowienie zakazu. Wyjątków nie powinno się interpretować rozszerzająco. Należy zwrócić tu uwagę na potrzebę uwzględnienia art. 81 Konstytucji¹¹. Niektórzy krytycznie oceniają fakt dopuszczenia wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania konstytucji, wskazując, z powołaniem się na doświadczenia porównawcze¹², że: „dopuszczenie wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej zaraz po jej proklamacji nie jest przykładem dobrej techniki prawodawczej. Jednoczesne wprowadzenie reguły oraz odstępstw od niej pozbawia zasadę konstytucjonalizmu bezwzględnego charakteru, nadmiernie ją relatywizując”¹³. Wydaje się jednak, że konstrukcja ta prawidłowo odzwierciedla intencje ustrojodawcy, sygnalizując np. typ wyjątków, o których mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że zasada bezpośredniego stosowania konstytucji nie ma, w ujęciu Konstytucji RP, charakteru bezwzględnego i nie należało tej prawidłowości ukrywać.

Sąd Najwyższy zauważył, że art. 8 ust. 2 „zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem «stosowanie» należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa”¹⁴. Trybunał Konstytucyjny natomiast stwierdził, że z art. 8 ust. 2 wynika „nie tylko nakaz – adresowany m.in. do wszystkich organów władzy publicznej – bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale także założenie możliwości tego bezpośredniego stosowania, bo zostaje ono wykluczone tylko w przypadku, gdy sama Konstytucja tak stanowi. Nie tylko nie ma więc przeszkód dla bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy, ale też uznać należy, że sądy te powinny sięgać do tego bezpośredniego stosowania w tych wszystkich sytuacjach, gdy jest to potrzebne i możliwe”¹⁵.

O tym, że idea bezpośredniego stosowania konstytucji nie była na etapie prac nad konstytucją powszechnie aprobowana, może świadczyć fakt, że takie rozwiązanie – w różnym zresztą zakresie – przewidywała zaledwie połowa projektów wniesionych w 1999 r. do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego¹⁶. Wbrew natomiast powszechnym intuicjom bezpośrednie stosowanie konstytucji nie jest w polskim systemie prawnym niczym nowym. Dominujący dotychczas paradygmat wykładniczy, przyjmowany zwłaszcza w orzecznictwie TK, choć nie tylko, w znacznym stopniu limitował aktywność sądów w obszarze bezpośredniego stosowania konstytucji, sprzeciwiano się bowiem stosowaniu reguł walidacyjnych, a do stosowania wykładni prokonstytucyjnej podchodzono bardzo ostrożnie. Pomimo tak restryktywnego podejścia judykatury SN

¹⁰ P. Tuleja, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 109.

¹¹ Zob. A. Preisner, *Dookoła Wojtek*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 234.

¹² Zob. K. Complak, *Zasada konstytucjonalizmu w prawie porównawczym w przyszłej konstytucji RP*, „Acta Universitas Wratislaviensis” No 1969, Prawo CCLVIII, 1997, s. 37.

¹³ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 38.

¹⁴ Wyrok z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, Nr 1, poz. 6.

¹⁵ Postanowienie z dnia 22 marca 2000, P 12/98, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 97.

¹⁶ Zob. M. Kruk (red.), *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994, s. 16.

i TK analiza orzeczeń sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych pozwalała dostrzec wiele przykładów opierania się, z różnym natężeniem i w różnych formułach podstawy orzeczenia na normach konstytucyjnych¹⁷.

3. Przedmiotowy zakres bezpośredniego stosowania konstytucji

Bezpośrednie stosowanie konstytucji nie zostało w przepisach zdefiniowane. Pojawił się w związku z tym spór o rozumienie tego pojęcia¹⁸. Istnienie tego sporu nie oznacza, że art. 8 ust. 2 i inne postanowienia konstytucji nie zawierają żadnych elementów treściowych, które umożliwiają zrozumienie pojęcia bezpośredniego stosowania konstytucji. Należy do nich „stosowanie” prawa (nie „tworzenie”, „przestrzeganie”, „realizacja” czy „obowiązywanie”)¹⁹. Pojęcie „bezpośrednie stosowanie” zaczerpnięte zostało z prawa międzynarodowego i europejskiego, a związane jest z pojęciem aktów (norm) „samowykonalnych”. Znalazło to wyraz w przepisach konstytucyjnych określających pozycję umowy międzynarodowej (art. 91 ust. 2 konstytucji) oraz pozycję prawa stanowionego przez organizację międzynarodową w krajowym porządku prawnym (art. 91 ust. 3). Różnice w poglądach doktryny dotyczą kwestii pojęcia stosowania konstytucji i jego zakresu, określenia norm, które mogą podlegać bezpośredniemu stosowaniu oraz tego, jakie podmioty prawne stosują konstytucję bezpośrednio. Panuje w zasadzie zgoda co do tego, że art. 8 ust. 2 wyraża konstytucyjną zasadę prawa w znaczeniu normy prawnej, mającej szczególne znaczenie wśród norm konstytucji, której treść sprowadza się do nakazu stosowania norm konstytucji w sposób określony jako bezpośredni²⁰. W procesie podejmowania aktów stanowienia i stosowania prawa mamy zawsze do czynienia z jednostkowymi, dającymi się bliżej zdefiniować decyzjami stosowania normy kompetencyjnej danego organu, określonej w konstytucji, i podjęciem ich w określonym trybie²¹.

To szerokie rozumienie spotyka się z polemiką, gdyż niepotrzebnie „przenosi akcent na problem konstytucji jako podstawy prawnej aktów ogólnych, który to problem jest zasadniczo niekontrowersyjny. Kwestią pojęciowej konwencji jest to, czy uchwalenie

¹⁷ Zob. M. Gutowski, P. Kordas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 636.

¹⁸ Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 49; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 384–385; A. Bator, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Artykuł recenzyjny), „Państwo i Prawo” 2006, nr 10, s. 96.

¹⁹ Por. N. Fox, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP jako podstawa dla pominięcia przepisu ustawowego przez sąd – analiza najnowszych tendencji orzeczniczych*, „Jurysta” 2016, nr 6, s. 18; A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 67; M. Kiełbowski, *Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji RP przez sąd administracyjny w sprawach gospodarczych*, „Radca Prawny” 2013, nr 135, dodatek naukowy, s. 2–7.

²⁰ Zob. K. Działocha, *Nota do art. 8*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 40–41.

²¹ Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Zakamycze 2003, s. 72.

ustawy przez parlament nazwiemy stosowaniem konstytucji, czy tworzeniem prawa na podstawie konstytucji. Nie jest natomiast sprawą konwencji to, czy sądowi przyznamy kompetencję do ustalania podstawy prawnej przy wydawaniu wyroków w oparciu wyłącznie o konstytucję”²². Przeciwno jednak takiemu podejściu wysuwane są następujące argumenty: 1) brzmienie art. 8 ust. 2, który nie ogranicza stosowania konstytucji („bezpośredniego”) tylko do aktów indywidualnych i do określonych organów (podmiotów w ogóle), w szczególności sądów i ich wyroków; 2) okoliczność, że pojęcie stosowania prawa, użyte w tekście konstytucji, nie miało (i nie ma) jednej i jednoznacznej definicji na gruncie prawa i jego doktryny, którą mogliby posłużyć się twórcy konstytucji; 3) względna to, że pojmowanie stosowania prawa sprowadzone do ustalania faktów i ich subsumpcji (konfrontacji z normami) nie uwzględnia sytuacji ustalania przez ten organ państwa stanu prawnego, co do którego istnieje wątpliwość i których istnieje wątpliwość i których istnienie oraz sposób rozwiązania zakłada wiele przepisów konstytucji w przypadku sporów kompetencyjnych, kontroli legalności aktów prawnych; 4) to, że zbyt wąskie pojmowanie stosowania konstytucji utrudniłoby zrozumienie jej pełnej roli w systemie źródeł prawa²³.

Wąskie, akcentujące wyłączność normy konstytucyjnej jako podstawy aktu stosowania (warunek w postaci braku w danej materii przepisów ustawowych, które wymagałyby zastosowania²⁴), zatracą swoją klarowność w przypadku tzw. współstosowania konstytucji (wspólnie z ustawą pośredniczącą). Zwykle normy konstytucyjne nie stanowią samodzielnej podstawy do rozstrzygnięcia sądowego, lecz ich pośredni wpływ na kształt rozstrzygnięcia jest dostrzegalny w orzecznictwie w formule interpretacji prokonstytucyjnej, interpretacji w zgodzie z konstytucją bądź w formie stosowania konstytucji i ustaw. Są one również widoczne jako czynnik bezpośrednio kształtujący treść orzeczenia sądowego, czy to jako samodzielna podstawa rozstrzygnięcia, czy jako podstawowy czynnik eliminujący niższe hierarchicznie elementy systemu normatywnego w formule stosowania reguły kolizyjnej *lex superior* ze wszelkimi jej implikacjami w fazie aplikacyjnej²⁵.

Najistotniejsze jest, by norma konstytucyjna była dostatecznie konkretna i precyzyjna (jednoznaczna) i dzięki temu nadawała się do bezpośredniego stosowania²⁶. Prawidłowość ta dotyczy również zasad naczelných konstytucji²⁷. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „we wszystkich przypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien

²² A. Bator, *op. cit.*, s. 97.

²³ Zob. K. Działocha, *Nota do art. 8...*, s. 41–42.

²⁴ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 41; wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 255.

²⁵ Zob. M. Gutowski, P. Kordas, *op. cit.*, s. 636–637.

²⁶ Por. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*; B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.

²⁷ Zob. J. Trzeciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných Konstytucji przez sądy administracyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały konferencyjne (Międzyzdroje, 27–29.05.2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 109.

oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji konstytucja znajdować może ciągle zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, a podstawowa rola w tym zakresie musi przypaść sądowi”²⁸.

W tym kontekście zwraca się uwagę, że w tych przypadkach, w których konstytucja „wyraźnie upoważnia parlament do wydania ustawy rozwijającej jej postanowienia, nie może być mowy o powoływaniu się w rozstrzygnięciu na przepis konstytucyjny”²⁹. Spod takiego bezpośredniego stosowania wyłącza się również postanowienia konstytucji mające charakter klauzul generalnych³⁰. Treści prawne nie są w nich wyrażone wprost, a trzeba je dopiero wyinterpretować z postanowień konstytucji. Nie wystarczy tu dlatego zwykle powołanie brzmienia przepisu ustawy zasadniczej, konieczne staje się wskazanie rozumienia tego przepisu w orzecznictwie sądowym czy w nauce prawa. Gdy jednak ustali się dzięki temu treść normy konstytucyjnej mającą znaczenie i odniesienie do danego przypadku, to wówczas z klauzuli generalnej da się wyprowadzić np. prawa nadające się do egzekwowania w drodze sądowej³¹. Widać to na przykładzie interpretowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)³².

Z zasadą bezpośredniego stosowania konstytucji wiąże się nierozłącznie problem horyzontalnego działania norm konstytucyjnych. Wiele bowiem praw i wolności jednostki ma zastosowanie nie tylko wobec organów państwowych, ale również w relacjach między jednostkami. W konsekwencji jednostka może być obowiązana na podstawie przepisów konstytucji nie tylko wobec państwa (m.in. obowiązek dbania o stan środowiska – art. 86 Konstytucji RP), ale również wobec innych jednostek do poszanowania ich praw i wolności (art. 31 ust. 2 konstytucji). Wiele norm konstytucyjnych poza swoim wertykalnym zastosowaniem powoduje powstanie wzajemnych uprawnień i obowiązków jednostek wobec siebie. W wyniku tego normy konstytucyjne mogą znaleźć bezpośrednie zastosowanie nie tylko w procesie sądowego stosowania prawa, ale i w działalności podmiotów prawnych, bez konieczności ich konkretyzacji i indywidualizacji w akcie stosowania prawa, jeśli przyjmie się szeroką definicję stosowania prawa obejmującą również pojęcie jego przestrzegania³³.

²⁸ Wyrok z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 46.

²⁹ J. Kaczor, *Z problematyki klauzul generalnych w Konstytucji RP*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, Wrocław 1999, s. 171.

³⁰ Zob. T. Zieliński, *Klauzule generalne w prawie pracy*, Warszawa 1988, s. 139.

³¹ Zob. B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 132–133.

³² Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 239; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 58.

³³ Zob. M. Floczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 312; A. Ciżyńska, J. Karakulski, K. Kos, J. Pyłko, *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 5.

4. Samoistne stosowanie konstytucji a jej współstosowanie

Podstawowymi formami bezpośredniego stosowania konstytucji są: samoistne stosowanie konstytucji (zwane też bezpośrednim) oraz współstosowanie konstytucji wspólnie z ustawami (zwane także „niesamoistnym”).

Samoistne stosowanie konstytucji oznacza, że norma wynikająca z konstytucji jest jedyną i wystarczającą podstawą podjęcia aktu prawnego. Odnosi się do stosowania konstytucji w formie aktów indywidualnych i konkretnych (w szczególności wyroków sądowych), lecz także ogólnoabstrakcyjnych aktów prawnych (ustaw, uchwał i innych aktów organów władzy publicznej). Warunkiem jest tu konkretność i jednoznaczność przepisów konstytucji³⁴. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że bezpośrednio stosowanie konstytucji będzie występować rzadko, bo „z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia nie jest unormowana ustawowo (co jest w naszym systemie prawnym wyjątkiem), a - z drugiej strony, tylko gdy przepis konstytucyjny charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji”³⁵. Natomiast Sąd Najwyższy wskazał, że wyrażona w art. 8 ust. 2 konstytucji zasada bezpośredniego stosowania konstytucji oznacza stosowanie jej norm przez organy władzy publicznej bez konieczności pośrednictwa ustawy, choć normy konstytucyjne o takim stopniu konkretyzacji nie są liczne. Artykuły 2, 7 i 83 konstytucji nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, gdyż przepisy te są źródłem gwarancji praw obywatelskich realizowanych przez przepisy ustaw, a więc stanowią wzorzec konstytucyjny służący do oceny konstytucyjności ustaw, a nie źródło uprawnień dochodzonych na drodze sądowej³⁶.

Z orzecznictwa TK wywiedziona jest w związku z tym reguła, że jeśli któraś z nielicznych norm konstytucyjnych o stopniu konkretyzacji pozwalającym na samoistne jej zastosowanie jest symetryczna pod względem treści z niezgodną z nią normą wyrażoną w akcie o mocy ustawy wydanym przed wejściem w życie konstytucji (dotyczącym tej samej materii oraz o podobnym stopniu szczegółowości), to przyjmuje się wówczas, że z chwilą wejścia w życie tej normy konstytucyjnej nastąpiło, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori*, uchylenie wcześniejszej treściowo symetrycznej normy ustawowej, ze skutkiem *ex nunc* (z chwilą wejścia konstytucji), a nie ze skutkiem *ex tunc*³⁷.

W polskiej nauce prawa brak jest jednolitości poglądów w kwestii tego, czy dla bezpośredniego stosowania konstytucji *sensu stricto* konieczne jest istnienie luki w regulacji podkonstytucyjnej, tzn. braku regulacji ustawowej³⁸. W kontekście art. 236 ust. 1 konstytucji, zawierającego obowiązek przedłożenia Sejmowi przez Radę Ministrów projektów ustaw niezbędnych do stosowania konstytucji, TK uznał, że chodzi o takie sytuacje, gdy w konstytucji pojawiły się unormowania, których zastosowanie w praktyce będzie możliwe dopiero po uchwaleniu stosownych „ustaw wykonawczych”³⁹.

³⁴ Zob. K. Działocha, *Nota do art. 8...*, s. 44.

³⁵ Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 255.

³⁶ Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 76/11.

³⁷ Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *op. cit.*, s. 685.

³⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 67.

³⁹ Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK2000, nr 2, poz. 58.

Współstosowanie konstytucji jest słabszą wersją „bezpośredniego stosowania”, ale też stanowi formę najczęściej stosowaną w praktyce sądów. Trybunał Konstytucyjny uważa, że „wszędzie tam, gdzie jakaś materia jest normowana równolegle przez Konstytucję i ustawy zwykłe, konieczne jest łączne uwzględnienie tych wzorców”⁴⁰. Chodzi o sytuację, gdy materia prawna jest uregulowana równocześnie po części w konstytucji, a po części w ustawie zwykłej. Współstosowanie polega na ustaleniu właściwego sensu normy za pomocą konstytucji, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej. Konstytucja ma wówczas w szczególności znaczenie dla właściwej (prokonstytucyjnej) wykładni ustaw. Wyróżnia się następujące formy stosowania (współstosowania): ornamentacyjne (organ powołuje się na przepis konstytucji, pomimo że ustawa stwarza wystarczającą podstawę do rozstrzygnięcia sprawy); interpretacyjne (ustala normę prawną z uwzględnieniem zarówno normy ustawy, jak i odpowiedniej normy konstytucji; konstytucja może tu jednak „współtworzyć” normę prawną); modyfikacyjne (w trakcie wykładni stwierdza się istnienie konfliktu między normą konstytucji a normami ustawowymi i organ eliminuje go w drodze wykładni, na podstawie technik zgodności z konstytucją, nadając normie ustawy znaczenie uzasadnione treścią nadrzędności normy konstytucyjnej⁴¹). Ta ostatnia forma wywołuje zarzut stosowania prawa *praeter legem*⁴², ale zarzut ten zostaje osłabiony przy uwzględnieniu tego, że modyfikacyjne stosowanie (współstosowanie) konstytucji nie występuje, gdy obowiązkiem sądu jest doprowadzenie, w drodze pytania prawnego do TK, do usunięcia niekonstytucyjności przepisu ustawy z systemu prawa⁴³. TK podkreśla, odnosząc się do współstosowania, że „normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania”⁴⁴. Trybunał zauważył, że „najbardziej typową postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji jest współstosowanie jej norm i zasad z unormowaniami ustaw zwykłych. Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania”⁴⁵.

Formuła art. 8 ust. 2 nie została ograniczona do przepisów o podstawowych prawach i wolnościach jednostki, ale ma ona znaczenie – patrząc z perspektyw teoretycznej – w szczególności w tym zakresie⁴⁶. Szerokie ujęcie zakresu przedmiotowego bezpośredniego stosowania konstytucji nie oznacza jeszcze przydatności wszystkich jej przepisów do takiego stosowania ani z punktu widzenia brzmienia art. 8 ust. 2, ani stanowiska doktryny, zwłaszcza przydatności do stosowania w formie aktów indywidualnych i konkretnych. Istotne ograniczenie wprowadza tu sama konstytucja, w art. 8 ust. 2 zd. 2, że przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że „Konstytucja stanowi inaczej”. Jedni uważają, że bezpośrednie stosowanie konstytucji jest wyłączone w każdym

⁴⁰ Postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 97.

⁴¹ Zob. K. Działocha, *Nota do art. 8...*, s. 45.

⁴² Zob. A. Mączyński, *op. cit.*, s. 8–9.

⁴³ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 44.

⁴⁴ Wyrok z dnia 28 listopada 2001 r., K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255.

⁴⁵ Postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 67.

⁴⁶ Por. J. Trzcziński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1988, s. 95.

przypadku, gdy konstytucja odsyła uregulowanie jakiejś materii do ustawy. Przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym decydujące znaczenie dla uznania normy konstytucyjnej za samo wykonalną ma jej konkretność i precyzja. Z reguły bowiem artykuły, które odsyłają określoną materię do ustawy, zawierają samodzielną treść normatywną, która może mieć zastosowanie w procesie stanowienia ustaw, zezwalając na jakąś ustawową regulację lub ją ograniczając⁴⁷.

5. Podmiotowy zakres bezpośredniego stosowania konstytucji

W ramach podmiotowego zakresu stosowania konstytucji w doktrynie wyróżnia się jej stosowanie sądowe oraz stosowanie kierownicze⁴⁸. Sądowe stosowanie charakteryzuje się procedurą i niezależną pozycją prawnoustrojową sądów. Występuje ono w sytuacji istnienia sporu między uczestnikami postępowania lub gdy wymagane jest ustalenie co do obowiązującego prawa oraz treść aktu prawa jest określona. Działalność organów władzy publicznej, niebędących sądami i trybunałami, w zakresie stosowania konstytucji jest wyznaczona w sposób ogólny przez prawo, najczęściej w postaci norm kompetencyjnych. Sądowe stosowanie konstytucji ma zasadniczo formę aktów konkretno-indywidualnych (orzeczeń sądu), natomiast stosowanie kierownicze może mieć postać zarówno takich aktów, jak i aktów o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, albo tylko tych drugich (np. ustawy).

Do spornych problemów zalicza się kwestię kompetencji sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z konstytucją i jej stosunku do konstytucyjnie gwarantowanej kompetencji TK do orzekania o konstytucyjności prawa. Wątpliwości pojawiły się na tle stosowania postanowień art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 2 i art. 193⁴⁹.

Zwolennicy poglądu opowiadającego się za prawem sądów do kontroli konstytucyjności powołują się na treść art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 konstytucji. Z pierwszego przepisu wyprowadza się wniosek o obowiązku każdego organu, a zatem i sądu do stosowania przede wszystkim konstytucji, i to w sposób bezpośredni. „SN coraz częściej wyraża pogląd, że on sam – i inne sądy – upoważniony jest do oceny niezgodności między konstytucją a aktami niższego rzędu (w tym ustawami) i w razie jej stwierdzenia do bezpośredniego stosowania konstytucji”⁵⁰. Dodatkowym argumentem jest tu brzmienie art. 178 ust. 1 o podleganiu sędziów tylko konstytucji lub ustawom, co z uwagi na zasadę nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa pozwala twierdzić, że w razie konfliktu ustawy z konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy i w razie stwierdzenia niezgodności z konstytucją mogą odmówić zastosowania ustawy. SN jest zdania, że „sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów

⁴⁷ Zob. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 35–36.

⁴⁸ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 9; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 215.

⁴⁹ Por. m.in. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 18; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 17–18; A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o...*, s. 236.

⁵⁰ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 58.

mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd powszechny nie orzeka o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem »stosowanie« należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa⁵¹. SN stwierdził, że takie postawienie sprawy nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawie zgodności ustaw z konstytucją. „Inny jest bowiem przedmiot orzekania i wynikające z tego skutki. Trybunał orzeka o prawie i jest władny uchylić przepis ustawy, a jego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 190 Konstytucji). Sąd natomiast orzeka o indywidualnym stosunku społecznym, a jego pogląd o sprzeczności ustawy z Konstytucją nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w takich samych sprawach. Orzekają one tak samo tylko w razie uznania słuszności argumentacji”⁵². Formułowana jest też teza, że w razie wątpliwości co do konstytucyjności aktu, w myśl art. 193 sąd „może przedstawić” pytanie prawne do TK, ale „Konstytucja nie nakłada na niego takiego obowiązku, z czego można wnioskować, że gdy z możliwości tej nie skorzysta sam rozstrzyga wątpliwości”⁵³. Pada też argument, że co prawda TK orzeka w sprawach zgodności ustaw z konstytucją, ale „nie można z tego wyprowadzić zbyt daleko idących wniosków oznaczających, że żaden inny organ stosujący Konstytucję nie może odmówić stosowania ustawy sprzecznej, jego zdaniem, z Konstytucją. Oczywiście nie chodzi o przyznanie sądom prawa do stwierdzania niekonstytucyjności ustaw i do decydowania na tej podstawie o utracie mocy wiążącej przez ustawy. Chodzi jedynie o kontrolę incydentalną, *ad casum* i ze skutkiem *inter pares* prowadzącą co najwyżej do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy znanej przez sąd powszechny albo administracyjny za sprzeczną z Konstytucją. Orzeczenie sądu nie jest w tym wypadku wiążące dla innych sądów rozpatrujących takie sprawy”⁵⁴.

Przeciwnicy prawa sądów do kontroli konstytucyjności eksponują argument, że „wątpliwości sądu co do konstytucyjności aktu normatywnego, mające wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed sądem sprawy, mogą być usunięte jedynie w drodze pytania prawnego (art. 193 Konstytucji)”⁵⁵. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że „w przypadku wątpliwości co do konstytucyjności ustawy należy uruchomić procedurę pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Składy orzekające NSA nie uznają swej kompetencji do odmowy zastosowania w rozpatrywanej sprawie przepisu rangi ustawowej. Stanowisko takie jest w orzecznictwie NSA przyjmowane jako wyraz ścisłego

⁵¹ SN I PKN 90/98.

⁵² SN III SW 1/98.

⁵³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 69.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 59.

respektowania art. 8 ust. 2 konstytucji⁵⁶. Praktyki NSA, a także większości sądów powszechnych⁵⁷, są oparte na stanowisku odmawiającym sądom prawa stanowczej kontroli konstytucyjności ustaw. Również Trybunał Konstytucyjny uważa, że za normę kompetencyjną nie może być uznany art. 178 ust. 1. Jest to bowiem tylko norma gwarancyjna⁵⁸. TK stwierdził, że „Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Artykuł 188 Konstytucji zastrzega dla wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemywanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca”⁵⁹. TK jednoznacznie wskazał: „W obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną”⁶⁰. W doktrynie można się jednak spotkać z poglądem, w myśl którego szczególna moc konstytucji uzasadnia w konkretnej sprawie odmowę zastosowania przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją RP⁶¹. W tym kontekście podkreśla się jednak, że „uprawnienie sądów do odmowy stosowania przepisów ustawy nie znajduje oparcia w konstytucyjnym sposobie legitymizacji władzy sądowniczej”⁶².

W nauce przeważa więc pogląd (m.in. Z. Czeszejko-Sochacki, K. Działocha, A. Mączyński, J. Trzeciński, P. Tuleja, S. Wronkowska), że art. 178 ust. 1 nie daje sędziom prawa do tego, by w rozpatrywanej sprawie odstąpić od stosowania obowiązującej ustawy, którą uznał za niezgodną z konstytucją. Wyłączną kompetencję do badania zgodności prawa, w tym ustaw z konstytucją, ze skutkiem prowadzącym do uchylenia niekonstytucyjnego prawa, konstytucja przyznaje w art. 188 Trybunałowi Konstytucyjnemu. Obecne są jednak głosy⁶³, że na sprawę tę należałoby spojrzeć inaczej, bardziej pragmatycznie i elastycznie. Ma przemawiać za tym np. to, że jeśli chodzi o ustawy, to powszechnie przyjmuje się, że sąd powinien bezpośrednio stosować konstytucję, gdy dokonała ona derogacji normy ustawowej uchwalonej przed jej wejściem w życie⁶⁴. W tej sytuacji

⁵⁶ A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] K. Działocha (red.), *op. cit.*, s. 108.

⁵⁷ Zob. A. Kręcis, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha (red.), *op. cit.*, s. 114–116.

⁵⁸ Zob. A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] K. Działocha (red.), *op. cit.*, s. 49.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5.

⁶⁰ Wyrok TK dnia 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU 2000, Nr 6, poz. 189.

⁶¹ Zob. K. Pietrzykowski, *Nota do art. 5 KC*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. I, Warszawa 2015, s. 65.

⁶² P. Tuleja, *Nota do art. 8*, jw., s. 316.

⁶³ Np. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 72.

⁶⁴ Np. wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., V SA 613, OSP 2001, Nr 5, poz. 82.

trudno oczekiwać uruchomienia procedury pytań prawnych, a działanie takie byłoby nieracjonalne i naruszałoby prawo strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁶⁵. Podobnie jest wówczas, gdy norma ustawowa (obojętnie czy uchwalona przed wejściem czy po wejściu w życie konstytucji) reguluje tę samą materię co konstytucja oraz czyni to w sposób spreczny w stosunku do regulacji konstytucyjnej⁶⁶.

Artykuł 188 pkt 1 stanowi wprawdzie, jak zauważa Bogusław Banaszak, że „TK orzeka w sprawach zgodności ustaw z konstytucją, ale nie można z niego wyprowadzać wniosków oznaczających, że żaden inny organ stosujący konstytucję nie może odmówić stosowania ustawy sprzecznej, jego zdaniem, z konstytucją. Po co sędzia miałby podlegać konstytucji i móc ją bezpośrednio stosować, gdyby nie mógł, badając zgodność ustawy z konstytucją, wyciągnąć z tego żadnych wniosków poza jednym – mógłby tylko oddalić zarzut niekonstytucyjności ustawy. Stanie na stanowisku odmawiającym sądom prawa do incydentalnej kontroli ustaw czyni w ogóle niezrozumiałą całą regulację konstytucyjną. Powstawałoby wówczas pytanie, o co właściwie chodziło ustrojodawcy odchodzącemu o dotychczasowej regulacji zakładającej podleganie sędziów ustawie i wprowadzającemu nową – stanowiącą, że podlegają oni w orzekaniu konstytucji i ustawom”⁶⁷.

Formułowane jest również stanowisko pośrednie, sugerujące, że wynik badania przez sądy konstytucyjności ustaw „może prowadzić tylko do oddalenia zarzutu niekonstytucyjności ustawy lub podstawowego aktu normatywnego, albo odmowy zastosowania przepisu wykonawczego do ustawy w konkretnej sprawie sądowej”. Natomiast we wszystkich innych przypadkach, a więc zarówno, gdy sąd ma wątpliwości co do konstytucyjności ustawy, jak i wówczas, gdy przekonany jest o jej niekonstytucyjności „powinien przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności przepisu prawnego z konstytucją. Dopiero po rozpoznaniu tego pytania i wydaniu przez TK orzeczenia, zawierającego odpowiedź na przedstawione pytanie prawne sąd powszechny może dalej prowadzić postępowanie sądowe i rozstrzygnąć konkretną sprawę, stosując do ustalonego w niej stanu faktycznego właściwą podstawę prawną”⁶⁸.

Tak więc naruszenie przez ustawodawcę zakazu stanowienia przepisów niezgodnych z konstytucją nie oznacza ich nieważności, nie powoduje ich automatycznej derogacji, a w konsekwencji nie uzasadnia stwierdzenia takiej derogacji przez organ stosujący prawo. Uzasadnia natomiast wszczęcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia przez TK hierarchicznej zgodności norm. Wynika to zarówno z właściwości norm konstytucyjnych oraz sposobu formułowania ocen o hierarchicznej niezgodności. Szczególna moc konstytucji stanowi źródło powszechnie obowiązującego charakteru wyroków TK oraz skutków tych wyroków polegających na derogacji konstytucyjnych norm⁶⁹.

⁶⁵ Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Glosa do wyroku NSA z 14 II 2002 r.*, I SA/Po 461/01, OSP 2003, Nr 2, poz. 17, s. 74–75.

⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, Nr 5, poz. 82 oraz wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r., I SA/Rz 189/06, niepubl.

⁶⁷ B. Banaszak, *Bezpośrednie...*, s. 137.

⁶⁸ A. Józefowicz, *Czy sądy mogą badać konstytucyjność ustaw*, „Prawo i Życie” 2000, Nr 7, s. 20.

⁶⁹ Zob. P. Tuleja, *Nota do art. 8*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, Tom 1, *Komentarz*, Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 314.

Fakt utrzymywania się tu rozbieżności interpretacyjnych – jak się wskazuje – „zasługuje na krytykę z punktu widzenia zasad państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności obywateli z braku pewności co do zgodnego stosowania ich w praktyce organów orzekających”⁷⁰. Spór między Trybunałem Konstytucyjnym i sądami „jest niekorzystny dla prawa, grozi rozchwianiem jego spójności, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa prawnego adresatów prawa”⁷¹. W myśl przeciwnego poglądu, nie może tu być mowy o bałaganie decyzyjnym w przypadku uznania prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez wszystkie sądy i organy administracji publicznej. Nie ma też mowy o chaosie prawnym, w którym każdy miałby prawo do interpretowania konstytucji według własnych przekonań. Liczba ośrodków decyzyjnych nie jest tu duża i ulega właściwie redukcji do SN i TK. Gdy sprawa zaś nie trafi do nich, bo np. żadna ze stron nie zakwestionuje odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy uznanej przez sąd, czy też organ administracji publicznej za sprzeczną z konstytucją, to znaczy że ów sąd bądź organ administracji publicznej dobrze odczytał konstytucję i zastosowany przez niego przepis nie budzi żadnych kontrowersji interpretacyjnych. „Nie można przecież zapominać, gdy mówi się o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji, że ma ono zastosowanie przede wszystkim tam, gdzie jej postanowienia są wystarczająco precyzyjne, aby być stosowane. Obojętnie kto je czyta rozumie je więc tak samo. Wówczas, przynajmniej w ich przypadku, Konstytucja spełnia od lat formułowany w polskiej doktrynie prawa postulat jurydyczności i przestaje być jedynie odległym od rzeczywistości ozdobnikiem”⁷².

6. Bezpośrednie stosowanie konstytucji w odniesieniu do aktów niższego rzędu

Bardziej jednoznaczna jest sytuacja w przypadku aktów niższego rzędu niż ustawa. Sądy powszechne stoją tu na stanowisku, że sędziowie zachowują samodzielność w kwestii ostatecznej decyzji o stosowaniu prawa⁷³. Dla poparcia takiego stanowiska przytacza się argument, że akty podustawowe „winny również pod względem swej zgodności z konstytucją pozostawać w pierwszej kolejności pod kontrolą sądów powszechnych i administracyjnych i to one powinny zapewniać ich instytucjonalną i skuteczną kontrolę”⁷⁴. Na gruncie Konstytucji RP, jak się zauważa, składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego odmawiają zastosowania określonego aktu podstawowego ze względu na jego niezgodność z ustawą lub konstytucją. Przyjmuje się,

⁷⁰ K. Działocha, Nota do art. 8..., s. 52.

⁷¹ K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku w świetle badań praktyki jej stosowania. Prezentacja raportu końcowego*, [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Kraków 2006, s. 40.

⁷² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 71.

⁷³ Wyrok SN z dnia 26 września 2007 r., III KK 206/07, nieopubl.

⁷⁴ P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22.9.2006 r., U 4/06*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 1, s. 138.

że uprawnienie to wynika z art. 178 ust. 1 konstytucji, który jest w takich wypadkach przedmiotem bezpośredniego stosowania⁷⁵.

Bezpośredniemu stosowaniu podlega cała konstytucja. Różnie natomiast będzie to wyglądało w przypadku różnych rodzajów norm. Dla norm samowykonalnych można bez trudu dokonać subsumpcji do nich konkretnego stanu faktycznego i wskazać na treść rozstrzygnięć, które należy podjąć i które mają oparcie bezpośrednio w konstytucji. Natomiast w przypadku innych norm, np. klauzul generalnych, postępowanie w ramach bezpośredniego stosowania konstytucji jest bardziej skomplikowane. Treści prawne nie są w nich wyrażone wprost i trzeba je dopiero wyinterpretować z postanowień Konstytucji. Nie wystarczy zatem zwykłe przywołanie brzmienia przepisu ustawy zasadniczej, a konieczne jest przywołanie rozumienia tego przepisu w orzecznictwie sądowym czy w nauce prawa. Gdy jednak ustali się takie znaczenie przepisu konstytucyjnego i odniesienie do konkretnego przypadku, to wówczas, np. z klauzuli generalnej, można wyprowadzić np. prawa nadające się do egzekwowania⁷⁶. Formułowane jednak bywa stanowisko, że bezpośrednie stosowanie konstytucji „jest możliwe jedynie w przypadku jej norm samowykonalnych, a więc tych, które zostały sformułowane w sposób jednoznaczny i wystarczający do zastosowania, bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów”⁷⁷.

7. Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że zasada bezpośredniego stosowania konstytucji, wyrażona w art. 8 ust. 2, ma szczególne znaczenie dla procesu stosowania polskiej ustawy zasadniczej. Przyczyniła się ona do wyeksponowania jurydyczności (prawnej zarachowalności) Konstytucji RP, a poprzez to umocniła jej szczególny charakter w systemie powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Konstrukcja tej zasady w konstytucji przyniosła jednak istotny spór w kwestii reguł stosowania tej zasady, w szczególności w obszarze tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw. Spór ten nie podważył znaczenia tej zasady, choć wywołał znaczące konsekwencje w praktyce ustrojowej. Dały one o sobie znać zwłaszcza w momencie, gdy głębokie przekształcenia sposobu funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, dokonujące się po 2015 r., zachęcały do ponownego spojrzenia na istotę tego, co znaczy, że konstytucja stosowana jest bezpośrednio. Zebrane doświadczenia z okresu ponad 20 lat obowiązywania tej zasady z pewnością będą użyteczne, gdyby doszło do nowelizacji Konstytucji RP. Dokument ten tworzone z zamysłem, by nie był „przegadany”. Praktyka ustrojowa lat 2007–2017 rodzi jednak refleksję, że poważniejsze skutki niż „przegadanie” konstytucji może nieść sytuacja, gdy pewne zasadnicze konstrukcje ustrojowe sformułowane są w sposób zbyt ogólny,

⁷⁵ Zob. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych: uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 2, s. 11.

⁷⁶ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 75.

⁷⁷ E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 176.

a w konsekwencji otwierają zbyt szerokie pole do sprzecznych interpretacji⁷⁸. Osłabia to nie tylko prestiż ustawy zasadniczej, ale prowadzi do sytuacji, gdy nowoczesne w założeniu rozwiązania systemu demokratycznego nie mogą być w pełni zastosowane, bo nie ma jasności co do sposobów ich wdrożenia do praktyki ustrojowej.

⁷⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcja prawna i funkcja polityczna (aksjologiczna) Konstytucji RP a nowe zjawiska w polskiej przestrzeni publicznej – czy mamy do czynienia z powstaniem „momentu konstytucyjnego”?*, [w:] H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), *Aktualne problemy Konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017.

