

Wstęp

Monografia niniejsza została opracowana na podstawie przygotowanej i obronionej w marcu 2015 r. rozprawy doktorskiej pod tym samym tytułem¹. Publikacja niniejsza została oparta – poza analizą poszczególnych przepisów prawa, jak i dostępnego w czasie jej przygotowywania dorobku nauki prawa – również na szerokiej analizie praktyki stosowania prawa w orzecznictwie sądowym (przede wszystkim sądów administracyjnych, jednak również Sądu Najwyższego).

Celem niniejszej monografii jest przedstawienie zagadnienia związania sądu administracyjnego wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w kontekście kompetencji do bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych przez sąd administracyjny.

W związku z tak zakreślonym tematem niniejszej rozprawy, obszar badawczy musiał zostać określony przede wszystkim w dwóch dziedzinach prawa publicznego, tj. w prawie administracyjnym (w tym postępowaniu sadowoadministracyjnym), jak i częściowo w prawie konstytucyjnym.

Zasadniczym problemem badawczym, stawianym w tym zakresie jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy sąd administracyjny – rozpoznając konkretną sprawę sadowoadministracyjną – jest każdorazowo związany wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, czy też od tego związania przewidziane w systemie prawa są lub mogą być określone wyjątki.

Aby móc zaproponować rozwiązanie tego problemu, należy rozważyć i przeanalizować kilka kwestii pośrednich, których rozstrzygnięcie będzie niewątpliwie wpływać na sposób rozwiązania postawionego problemu. Tezy te zidentyfikowałem następująco:

1. Podstawy orzeczenia sądu administracyjnego, zatem czym związany jest sąd administracyjny, orzekając w konkretnej sprawie sadowoadministracyjnej – czy o treści rozstrzygnięcia decydują wyłącznie przepisy prawa (i które), czy też wpływ na nie mają również innego rodzaju czynniki (aksjologiczne, pragmatyczne *etc.*).
2. Miejsce w systemie prawa i charakter normatywny Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: od ustalenia najwyższej w hierarchii aktów prawnych pozycji Konstytucji i jej normatywnego charakteru zależą bowiem kompetencje do bezpośred-

¹ Dlatego też uwzględniłem przede wszystkim poglądy doktrynalne i orzecznicze wypowiedziane do tego czasu, niemniej uległa stosownej aktualizacji w zakresie stanu prawnego oraz pewnych orzeczeń zapadłych później.

nego stosowania zawartych w jej przepisach norm w toku procesu sądowego stosowania prawa.

3. Charakter prawny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: wskazanie podstaw prawnych i możliwego zakresu orzeczenia Trybunału prowadzi bowiem do przesądzenia o zakresie związania innych organów stosujących prawo takim rozstrzygnięciem.
4. Charakterystyka instytucji niezawisłości sędziowskiej, wpływająca na zakres i sposób związania sądu orzekającego w danej sprawie orzeczeniami lub poglądami innych sądów.

W związku z powyższym, podstawową tezę niniejszej rozprawy jest odpowiedź na wskazane pytanie, którą zgodnie z moim stanowiskiem można sformułować następująco: sąd administracyjny *in genere* pozostaje związany stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w sentencji wyroku interpretacyjnego (w tym wyroku zakresowego), jednakże rozstrzygając indywidualną i konkretną sprawę sądownoadministracyjną i mając na uwadze całokształt podstaw orzeczenia sądu administracyjnego, a także skutków, które to orzeczenie wywołuje w danej sprawie, w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości sąd jest uprawniony odstąpić od poglądu wyrażonego w orzeczeniu wydanym przez Trybunał i orzec odmiennie, do czego uprawniają sąd administracyjny przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stosowane bezpośrednio.

Wybór problemu badawczego został uzasadniony istotnymi w mojej ocenie rozbieżnościami w poglądach nauki prawa odnoszących się do tego zagadnienia, a jednocześnie jego praktycznym wymiarem, przejawiającym się we wzroście liczby wydanych przez Trybunał w ostatnich latach orzeczeń interpretacyjnych i zakresowych, a poprzez to – rosnącym wpływem tychże na bieżące orzecznictwo w sprawach sądownoadministracyjnych. Jednocześnie z zaproponowaną w niniejszej rozprawie tezą badawczą nie spotkałem się podczas prowadzonych badań w żadnym analizowanym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego, co może stanowić zarówno dla nauki prawa, jak i judykatury przyczynę dalszych badań czy dyskusji.

Ze względu na tak zakreślony problem badawczy, konieczna dla udzielenia odpowiedzi stała się analiza szeregu zagadnień szczegółowych, którym poświęcone są poszczególne rozdziały rozprawy.

Rozdział pierwszy monografii odnosi się do podstaw orzeczenia sądu administracyjnego, które oparte może zostać na różnych przepisach prawa, jako że szereg aspektów sprawy jest brany pod uwagę przy jej rozstrzyganiu. Dla sądu administracyjnego istotne pozostają jednak nie tylko konkretne przepisy podlegające zastosowaniu w danej sprawie, ale również wartości podlegające ochronie w przepisach Konstytucji, jak i przepisach prawa międzynarodowego.

W ramach scharakteryzowania systemu prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, z charakterystyką poszczególnych rodzajów aktów prawnych i systemowych zależności pomiędzy nimi, w pierwszym rozdziale rozprawy omawiam także istotną bez wątpienia dla sądu administracyjnego możliwość bezpośredniego zastosowania przepisów Konstytucji przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. Dlatego też zagadnieniu nor-

matywnego charakteru przepisów konstytucyjnych, norm nadających się na podstawie interpretacji Konstytucji do bezpośredniego zastosowania, jak i znaczenia w sądownictwie administracyjnym zasad ogólnych, przewidzianych w art. 1 i 2 Konst, zgodnie z którymi Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz demokratycznym państwem prawnym, realizującym zasady solidarności społecznej, został poświęcony fragment początkowej części rozprawy.

W rozdziale drugim zawarte zostały rozważania dotyczące rodzajów orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie – przedstawione muszą zostać również uwagi dotyczące charakteru prawnego i funkcji Trybunału. Trybunał Konstytucyjny, jak wynika z art. 188 Konstytucji, powołany jest do kontroli konstytucyjności prawa, *ergo* przede wszystkim hierarchicznej zgodności poszczególnych przepisów (ustawowych, rozporządzeniowych, wynikających z umów międzynarodowych) z przepisami najwyższego rzędu, tj. zawartymi w Konstytucji. Funkcja Trybunału Konstytucyjnego bywa często przyrównywana do roli „negatywnego ustawodawcy” (którego rola polega przede wszystkim na usuwaniu niezgodnym z Konstytucją przepisów prawa z systemu), choć w opinii części doktryny rola Trybunału przewyższa li tylko tę funkcję.

W rozdziale trzecim charakterystyce poddane zostaną także regulacje prawne odnoszące się do sądownictwa administracyjnego, a pośród nich – immanentnie związanej z uprawnieniami orzeczniczymi organów władzy sądowniczej kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sąd administracyjny jest bowiem odrębnym od Trybunału organem władzy (sądowniczej), który powołany jest zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym w zakresie kognicji sądu administracyjnego pozostaje przede wszystkim legalność działania organów administracji publicznej (art. 184 ust. 1 Konst).

Wreszcie, w rozdziale czwartym zawarte zostały spostrzeżenia dotyczące podstawowego problemu rozważań niniejszej rozprawy, zatem związania sądu administracyjnego wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, także w świetle zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji. W ramach możliwie szerokiego zarysowania analizowanego problemu jurydycznego, przedstawione zostały stanowiska prezentowane dotychczas w doktrynie w odniesieniu do tego zagadnienia, omówione zostały szeroko orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące spraw, których dotyczyły wyroki interpretacyjne lub zakresowe Trybunału, a także zanalizowane zostało stanowisko Sądu Najwyższego w odniesieniu do wyroków interpretacyjnych.

Wszystko powyższe pozwała, w końcowej części niniejszej monografii, przedstawić propozycję własnego stanowiska w tym zakresie, a także wysunąć pewne wnioski *de lege ferenda*.

Za wszelką pomoc i opiekę naukową przy przygotowaniu niniejszej rozprawy chciałbym serdecznie podziękować Panu prof. zw. dr. hab. *Romanowi Hauserowi*, pod kierunkiem którego niniejsza rozprawa została przygotowana i obroniona, a współpracę naukową z Panem Profesorem miałem okazję odbywać przez kilka lat zarówno w czasie studiów magisterskich, jak i doktoranckich.

Za udział w przewodzie doktorskim i wysiłek włożony w recenzje chciałbym podziękować Panu prof. zw. dr. hab. *Andrzejowi Wróblowi* oraz Panu prof. zw. dr. hab. *Zygmuntowi Niewadomskiemu*, recenzje i konstruktywne uwagi przekazane przez Panów Profesorów stanowiły dla mnie istotną pomoc w przygotowaniu niniejszej rozprawy do druku.

Za umożliwienie łączenia pracy naukowej z pracą zawodową chciałbym także podziękować Panu Mecenasowi *Tomaszowi Wardyńskiemu*, Pani Mecenase *Monice Hartung* oraz Panu Mecenasowi *Janowi Ciećwierzowi*, przy czym najwięcej codziennego wsparcia w tym zakresie zawdzięczam z pewnością Panu Mecenasowi dr. *Marcinowi Lemkowskiemu*.

Last but not least, za niezmienne wsparcie w trakcie trwającej kilka lat pracy naukowej przy rozprawie doktorskiej, a następnie przygotowaniem do jej obrony i publikacji, łączonej niezmiennie z absorbującą pracą zawodową, składam największe podziękowania moim Najbliższym.

Poznań, kwiecień 2017 r.

Maciej Kielbowski