

KAROL KICZKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: karol.kiczka@uwr.edu.pl

Konstytucja w praktyce sądów administracyjnych

Wprowadzenie

W nauce prawa administracyjnego, czy szerzej prawa publicznego, tematyka kontroli działalności władzy wykonawczej należy do kategorii zagadnień zawsze istotnych i aktualnych¹. Jerzy Stefan Langrod w okresie kształtowania państwowości w II Rzeczypospolitej uwypuklał znaczenie sądownictwa administracyjnego ze względu na jego wręcz wyjątkową, choć nie zawsze docenianą, wagę dla ustroju ówczesnego i przyszłego państwa. W jego opinii chodzi tu o kontrolę nad dziedziną życia publicznego (władzą wykonawczą), która wskutek tradycji państwa absolutnego, w wyniku nieodporności na wpływy polityczne i ogrom przekazanych jej agend, jest nadzwyczaj podatna na krzewienie się najszerzej pojętego bezprawia. Bezprawie to szczególnie szkodzi rozumnie pojętym interesom zbiorowym i indywidualnym². Główna różnica między administracją publiczną a sądownictwem — jak pisze Franciszek Longchamps na kartach monografii wyeliminowanej z oficjalnego obiegu naukowego przez komunistyczne władze państwa polskiego — leży w różnicy postawy urzędnika administracyjnego i sę-

¹ Por. W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960; L. Bar, *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa 1962; *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990; J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd z perspektywy publicznego prawa gospodarczego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103, s. 133.

² J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 13. Por. M. Safjan, *Polityka a Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja — ostatni środek obrony przed polityką*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 37; M. Zubik, *O przewrotnych interpretacjach przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądenia*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 10, s. 5.

dziego: urzędnik służył monarsze, sędzia — społeczeństwu; urzędnik — państwu, sędzia — prawu³.

Pragnąc na zawsze zagwarantować — jak stanowi ustrojodawca — prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa⁴. Ustawa zasadnicza w szczególności uwypukla, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz i wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej⁵. Konstytucja jest zatem najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Celem opracowania jest przybliżenie i analiza wybranych orzeczeń sądów administracyjnych stosujących bezpośrednio Konstytucję. Pozwoli to, w szczególności w omawianym kontekście, wskazać najczęściej bezpośrednio stosowane regulacje konstytucyjne w toku sprawowania kontroli działalności administracji publicznej.

Normy konstytucyjne jako wzorce (elementy wzorców) kontroli działalności władzy wykonawczej

Analiza praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych wykazuje, że jednym z najczęściej przywoływanych przepisów konstytucyjnych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę

³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 196. Por. J. Stepiń, *Rewolucja — świadoma czy nieświadoma*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 19.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP, Konstytucja). Por. R. Piotrowski, *Rola sądów najwyższych w ustroju demokratycznym*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność 1917–2017. Suplement do Księgi jubileuszowej Sądu Najwyższego 1917–2007*, Warszawa 2017, s. 105; K. Kiczka, *Władza sądownicza w społecznej gospodarce rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 37, 2017, s. 203.

⁵ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 4; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 3; A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 19.

demokratycznego państwa prawnego. Powyższy przepis jest stosowany m.in. w sprawach, w których pojawiają się kwestie intertemporalne, wynikające z nowelizacji prawa, kiedy konieczne jest rozstrzygnięcie, czy do oceny stanu faktycznego danej sprawy znajdują zastosowanie przepisy uchylone, czy też przepisy w wersji zmienionej. Sądy, orzekając w tego typu sprawach, rozróżniają niedopuszczalną retroakcję prawa od tzw. retrospektywności (zwanej „retroakcją niewłaściwą”). Na przykład w wyroku z 13 maja 2015 r.⁶ NSA, nawiązując do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że naruszenie zasady *lex retro non agit* następuje wtedy, kiedy aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tego aktu w życie. Natomiast retrospektywność polega na tym, że akt jest stosowany do sytuacji mających miejsce po jego wejściu w życie. Retrospektywność oznacza więc przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Ustawodawca może posługiwać się tą techniką, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki⁷.

Judykaty sądów administracyjnych potwierdzają, że art. 2 Konstytucji jest także źródłem zasady proporcjonalności, która jest stosowana przez sądy administracyjne m.in. w sprawach dotyczących nakładania sankcji za naruszenie prawa (w szczególności administracyjnych kar pieniężnych). Do zasady proporcjonalności NSA odwołał się np. w wyroku z 21 kwietnia 2015 r.⁸, dokonując wykładni art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, mówiącego o karze pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. NSA stwierdził, że celem przepisów ustanawiających obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest zapewnienie ochrony zdrowia i życia użytkowników obiektu. Kara administracyjna ma chronić te dobra prawne poprzez powstrzymywanie inwestorów przed rozpoczynaniem użytkowania obiektu przed uzyskaniem odpowiedniego pozwolenia. NSA, akceptując poglądy wyrażone przez TK, doszedł do wniosku, że zarówno takie okoliczności, jak rozpoczęcie użytkowania obiektu po wystąpieniu z wnioskiem o wydanie pozwolenia, ale przed jego uzyskaniem, jak i sytuacja, w której inwestor po samowolnym rozpoczęciu użytkowania obiektu uzyskał pozwolenie na użytkowanie, nie zmieniają faktu, iż samowolne użytkowanie miało miejsce. Okoliczności te nie mają wpływu na wymiar kary i nie mogą być podstawą do odstąpienia od jej wymierzenia⁹. Ponadto w uchwale NSA przyjęto, że relacji między sankcją administracyjną a deliktem prawa administracyjnego towarzyszy założenie, że kara nakładana jest wobec podmiotu dopuszczającego się deliktu bez związku z jego zawinieniem, a odpowiedzialność za

⁶ Wyrok NSA z dnia 13 maja 2015 r., sygn. II OSK 2495/13, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

⁷ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 255.

⁸ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II OSK 2211/13, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

⁹ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, s. 256.

delikt ma charakter obiektywny. Kara nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, toteż przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności¹⁰.

W orzecznictwie NSA wskazuje się m.in., że sankcja administracyjna nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu chronionego prawem. Wobec deliktu administracyjnego można zatem mówić o wymogu ścisłego określenia przesłanek dla sytuacji poddanych sankcji, wykluczającej niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, a zwłaszcza — stwarzania dla stosujących go organów zbyt dużej swobody ich interpretacji. Ewentualne wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść objętego sankcją¹¹.

W orzecznictwie NSA zastosowanie znajdują również przepisy Konstytucji określające warunki przynależności do wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do udziału w wyborach samorządowych (zob. art. 62 ust. 1 Konstytucji).

W sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 26 lutego 2015 r.¹² przedmiotem kontroli sądów administracyjnych była uchwała rady gminy o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego ze względu na brak prawa wybieralności w dniu wyborów. W ocenie rady gminy radny, którego dotyczyła uchwała, nie zamieszkiwał na terenie gminy, lecz był wyłącznie zameldowany na niezabudowanej nieruchomości, gdzie miał zarejestrowaną działalność gospodarczą. W wyroku tym NSA stwierdził, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje *ex lege* z chwilą stałego zamieszkania na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego. Uprawnienia do głosowania w wyborach nie należy bowiem wiązać z dokonaniem czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można zatem utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania. W dodatku Konstytucja RP nie uzależnia korzystania z praw wyborczych od zameldowania. O miejscu zamieszkania decydują natomiast dwie przesłanki, tj. przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*) i zamiar stałego pobytu (*animus*).

NSA, odwołując się do orzecznictwa TK, odnotował ponadto, że w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest warunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Wpis taki jest czynnością formalną, która nie jest przesłanką praw wyborczych związanych z przynależnością do wspólnoty samorządowej. Zdaniem NSA legitymację do sprawowania mandatu radnego stanowi wola mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego,

¹⁰ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 277.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. II OSK 3229/14, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

wyrażona w głosowaniu powszechnym. Wygaszenie mandatu dotyczy więc nie tylko biernego, lecz także czynnego prawa wyborczego mieszkańców, gdyż akt wyborczy unicestwia rozstrzygnięcie organu administracji. W opinii NSA instytucja wygaśnięcia mandatu nie powinna prowadzić do pochoptego zniweczenia wartości podstawowej dla funkcjonowania społeczności lokalnej, jaką jest wybór członków organu stanowiącego w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych¹³.

Kolejnym uregulowaniem konstytucyjnym znajdującym zastosowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 17 ust. 1 Konstytucji, który mówi:

W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Powyższy przepis został zastosowany m.in. w uchwale NSA z 22 września 2014 r.¹⁴ W dokumencie tym NSA orzekł, że na podstawie art. 10 § 1 i art. 16 § 3 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. — Prawo o notariacie w związku z art. 106 i 28 k.p.a. izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza. Odwołując się do orzecznictwa trybunalskiego, NSA wskazał, że w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego odbywa się na dwóch płaszczyznach — obejmuje pieczę nad działalnością członków samorządu i nad procesem naboru osób do tego samorządu. Ustawodawca jest więc zobowiązany zapewnić udział samorządu w procesie przygotowania i naboru do zawodu. W konsekwencji, w przekonaniu NSA, przewidziane w art. 10 § 1, art. 16 § 3 i art. 35 pkt 1 Prawa o notariacie prawo rady właściwej izby notarialnej do wyrażenia opinii w sprawie powołania i odwołania notariusza należy traktować jako ustawowe określenie prawa samorządu notarialnego do udziału w decydowaniu o członkostwie w tej korporacji, stanowiącego element jego konstytucyjnego prawa (i obowiązku) sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza. To prawo korporacji zawodowej jest — jak stwierdził NSA — źródłem jej indywidualnego interesu prawnego, polegającego na domaganiu się skontrolowania w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, czy nie zostało naruszone jej prawo i obowiązek do sprawowania pieczy przez wydanie decyzji, np. o powołaniu notariusza, z naruszeniem prawa — niezgodnie z wymaganiami ustawowymi stawianymi kandydatom na to stanowisko¹⁵.

¹³ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, s. 257–258.

¹⁴ Uchwała NSA z dnia 22 września 2014 r., sygn. II GPS 1/14, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

¹⁵ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*, Warszawa 2015, s. 301–302.

Sądy administracyjne w orzecznictwie stosują również przepisy Konstytucji odnoszące się do ochrony rodziny i życia rodzinnego (art. 18 i art. 47 Konstytucji). W szczególności w wyroku z 25 października 2016 r.¹⁶ NSA rozważał kwestię możliwości objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym w Polsce partnerki skarżącej, z którą pozostawała ona w cywilnym związku partnerskim zarejestrowanym w Wielkiej Brytanii. Zdaniem skarżącej odmowa ubezpieczenia stanowiła naruszenie art. 18 i 47 Konstytucji, ponieważ osoba pozostająca w związku partnerskim z ubezpieczonym jest członkiem jego rodziny w rozumieniu ww. przepisów konstytucyjnych, a więc korzysta z ochrony prawnej w nich przewidzianej. Odnosząc się do tych zarzutów, NSA stwierdził, że art. 18 i 47 Konstytucji nie dają podstaw do zbudowania prawnej definicji rodziny. Z art. 18 można jedynie wyprowadzić wniosek, że na ochronę zasługują związki rodzinne oparte na małżeństwie kobiety i mężczyzny oraz macierzyństwie i rodzicielstwie. Przepis ten nie daje podstaw do zredukowania pojęcia rodziny do związków zakonitwionych w małżeństwie w rozumieniu w nim określonym. Ponadto art. 18 i 47 Konstytucji zawierają w analizowanym zakresie normy programowe wyznaczające cele i zadania władzy publicznej. Nie określają one praw lub wolności obywateli, a więc nie mogą być źródłem ich indywidualnych roszczeń. Ustalenie kręgu osób należących do rodziny w prawnym tego słowa znaczeniu należy do ustawodawcy zwykłego, który czyni to w różny sposób, na użytek określonych celów, objętych daną regulacją ustawową.

Tak np. w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za członków rodziny uznaje się m.in. rodzeństwo, podczas gdy zgodnie z Ustawą z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych rodzeństwo nie należy do rodziny. W polskim prawie nie ma więc ogólnej, uniwersalnej definicji rodziny czy członka rodziny. Nie podano jej też w Ustawie z 25 lutego 1964 r. — Kodeks rodzinny i opiekuńczy ani w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przepisy art. 18 i 47 Konstytucji nie mogą być wobec tego źródłem żądań o uznanie określonej osoby za członka rodziny dla potrzeb konkretnych świadczeń, jeżeli przepisy dotyczące tych świadczeń za takiego jej nie uznają. Nie wystarczą same powiązania z drugą osobą więziami osobistymi, opiekuńczymi czy majątkowymi, charakterystycznymi dla więzi rodzinnych, a więc pozostawanie w rodzinie w znaczeniu faktycznym czy społecznym. W konsekwencji ww. przepisy Konstytucji nie dają podstaw do stwierdzenia, że członkiem rodziny jest każdy, kto faktycznie pozostaje w związkach typu rodzinnego. O prawnym statusie członka rodziny decydują przepisy ustawy, a nie sytuacja faktyczna¹⁷.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. II GSK 866/15, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

¹⁷ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, s. 278–279.

Regulacjami stosowanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych są art. 20 i 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej). Tytułem przykładu NSA analizował zagadnienie konstytucyjności zakazu reklamy aptek (art. 94a Prawa farmaceutycznego). Odwołując się do orzecznictwa TK, NSA stwierdził, że zakaz ten ogranicza wolność działalności gospodarczej w dopuszczalnym przez Konstytucję zakresie i formie. W pojęciu ważnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, mieści się ochrona zdrowia ludzkiego. Ta zaś może doznać uszczerbku nie tylko wskutek braku dostatecznego dostępu do leków, lecz także wtedy, kiedy dostęp do leków jest zbyt łatwy, co prowadzi do ich nadużywania. Taki skutek może wywołać również obecna i sugestywna reklama, zarówno leków, jak i aptek — leki nie są bowiem zwykłym towarem rynkowym. Obrót nimi musi być reglamentowany przez państwo. Prowadzący taką działalność nie mogą zatem cieszyć się pełną wolnością gospodarczą. Powinny funkcjonować mechanizmy, które pozwalają na zakup leków wtedy, kiedy są one rzeczywiście niezbędne, a nie gdy pojawia się taka pokusa, wywołana reklamą¹⁸.

W orzecznictwie akcentowana jest także, wynikająca z Konstytucji, różnica między podmiotowym prawem do sądu (art. 45 Konstytucji) a zasadą sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji). W uchwale z 16 lutego 2016 r.¹⁹ NSA stwierdził m.in., że prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, nie jest prawem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to, że prawo to tym jednostkom nigdy nie przysługuje. Niemniej jednak ma to miejsce jedynie wtedy, kiedy jednostki te znajdują się w sytuacji charakterystycznej dla człowieka i obywatela, a więc np. w pozycji adresata działań władczych organów administracji publicznej. Natomiast sytuację prawną jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów realizujących zadania publiczne kreuje zasada samodzielności (art. 165 Konstytucji).

NSA podkreślił, że pojęcia „ochrona sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” i „prawo do sądu” nie są tożsame. Prawo do sądu jest prawem podmiotowym człowieka i obywatela. Natomiast pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych na zapewnienie samodzielnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie ustawodawcy szerszej swobody co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Ochrona sądowa w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Chroni te jednostki przed bezprawnymi ingerencjami organów nadzoru w wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego. Z tego względu jednostki samorządu

¹⁸ *Ibidem*, s. 279.

¹⁹ Uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. I OPS 2/15, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w p.p.s.a.²⁰, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2–4 tej ustawy, a także gdy są adresatami aktów nadzoru. Natomiast sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie wymaga zapewnienia tym jednostkom statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym ani przyznania im prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego, gdy jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, lecz sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów²¹.

Ogląd praktyki potwierdza, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można odnotować przypadki wykorzystania art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia). Przepis ten został np. zastosowany do wykładni przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dotyczących zwrotu kosztów leczenia poza granicami kraju. W wyroku z 7 maja 2015 r.²² NSA podkreślił, że Konstytucja w art. 68 zakłada, iż państwo, gwarantując każdemu prawo do ochrony zdrowia, bierze na siebie ciężar zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń zdrowotnych w najpełniejszym możliwym zakresie. Obowiązek określenia warunków i zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych w ustawie, o którym mowa w art. 68 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, obejmuje zatem realizację tego właśnie celu. Prowadzi to do wniosku, że wykładni art. 25–26 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej należy dokonywać przy uwzględnieniu art. 68 Konstytucji. Przepisy te powinny być rozumiane jako pozwalające na rozwiązanie sytuacji wyjątkowych i finansowanie ze środków publicznych także świadczeń już wykonanych, jeżeli zostaną spełnione przesłanki takiego finansowania.

Sąd odrzucił w związku z tym stanowisko Prezesa NFZ, że refundacja leczenia za granicą jest możliwa tylko wtedy, kiedy odpowiedni wniosek zostanie skierowany do tego organu przed podjęciem leczenia. W usprawiedliwionych okolicznościach decyzja o zgodzie na finansowanie leczenia za granicą może być wydana również po przeprowadzeniu leczenia²³.

W judykaturze sądów administracyjnych pojawiają się orzeczenia, w których stosowane są konstytucyjne regulacje dotyczące różnych aspektów prawa do na-

²⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.; dalej: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub p.p.s.a.).

²¹ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, s. 285.

²² Wyrok NSA z dnia 7 maja 2015 r., sygn. II GSK 740/14, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

²³ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, s. 263.

uki (art. 70 Konstytucji). W szczególności postanowieniem z 28 czerwca 2016 r.²⁴ NSA stwierdził, że dopuszczalne jest zaskarżenie do sądu administracyjnego negatywnej opinii rady podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub senatu uczelni w przedmiocie wniosku o przyznanie studentowi stypendium ministra za wybitne osiągnięcia. Opinia taka nie jest bowiem wydawana w sprawie z zakresu toku studiów studenta, lecz w materii pomocy finansowej studentowi, objętej ochroną zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji, służącej wsparciu realizacji prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Wyłączenie kontroli sądowej nie może być w tym wypadku podyktowane autonomią szkoły wyższej (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Zgodnie z tym przepisem zapewnia się autonomię szkół wyższych, ale na zasadach określonych w ustawie. Skoro zatem ustawa nie wyłącza kontroli sądowej negatywnej opinii rady wydziału, uniemożliwiającej uzyskanie przez jej adresata stypendium ministra, należy przyjąć, że prawo to przysługuje temu adresatowi.

Z kolei wyrokiem z 20 maja 2016 r.²⁵ NSA wskazał, że ustawodawca zdecydował w art. 207 ust. 1 ustawy — Prawo o szkolnictwie wyższym o „odpowiednim” stosowaniu przepisów k.p.a., ponieważ było to konieczne ze względu na szczególny charakter postępowania przed organami szkoły wyższej, wynikający z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji). Zasada ta nie może być jednak rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w obszarach jej działań. Pogląd, że decyzja organu uczelni w kontekście wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasady autonomii szkół wyższych nie musi spełniać tak surowych kryteriów jak decyzja organów administracji publicznej, nie oznacza, że może być ona wydana z obrazą przepisów prawa, w tym przypadku przepisów k.p.a.²⁶

Sądy administracyjne od lat stoją na stanowisku, że w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji — zgodnie z którym sędziowie w orzekaniu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom — sądom przysługuje kompetencja do incydentalnej kontroli legalności i konstytucyjności aktów podustawowych, w szczególności rozporządzeń wykonawczych. Nie zachodzi w takim wypadku konieczność występowania z pytaniem prawnym do TK na podstawie art. 193 Konstytucji.

Na przykład w wyroku z 26 maja 2015 r.²⁷ NSA dokonał kontroli § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2007 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 95d Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, upoważniającego ministra do

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I OSK 1328/16, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

²⁵ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., sygn. I OSK 3341/15, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

²⁶ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, s. 288.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 26 maja 2015 r., sygn. I OSK 2556/13, orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 11.11.2017).

określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych warunków i trybu przyznawania strażakom nagród i zapomóg. Sporny przepis rozporządzenia stanowi, że uprawnienie do nagrody zawiesza się na okres toczącego się przeciwko strażakowi postępowania karnego. Zdaniem NSA takie unormowanie aktu wykonawczego nie służy realizacji ustawy, jak nakazuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zawiera bowiem dodatkowe, nieznane ustawie, ograniczenie uprawnienia do nagrody rocznej. Nie mieści się więc w pojęciu szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród, wykraczając poza upoważnienie i wkraczając w materię ustawową. W konsekwencji ww. przepis rozporządzenia nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji o zawieszeniu wypłaty nagrody rocznej. W przekonaniu NSA brak podstawy prawnej oznacza, że decyzję wydaną na podstawie ww. przepisu należy uznać za nieważną, stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.²⁸

Z kolei w sprawach podatkowych sądy administracyjne bardzo często odwołują się do standardów konstytucyjnych wywodzonych przede wszystkim z art. 84 i 217 Konstytucji, a także do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. NSA uwypukla, że dokonując interpretacji przepisów prawa podatkowego, należy dać prymat wykładni językowej, która powinna zostać uzupełniona o reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej. W tym miejscu należy podkreślić przede wszystkim konieczność uwzględniania w procesie wykładni językowej nakazu dokonywania jej w zgodzie z hierarchicznie wyższymi normami systemu prawa. Konieczne jest zatem oparcie się również na regułach wykładni systemowej, zakładającej zgodność ustaw podatkowych z Konstytucją. Reguły wykładni celowościowej powinny być natomiast stosowane w ścisłym związku z wykładnią językową i systemową, gdyż nie mogą samodzielnie prowadzić do rozszerzenia obowiązku podatkowego. Interpretacja *in dubio pro fisco* byłaby bowiem naruszeniem wartości i zasad konstytucyjnych²⁹.

Podsumowanie

Konstytucja jest bezpośrednio stosowana przez sądy administracyjne w toku sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Jak potwierdza dokonany przegląd orzecznictwa, normy konstytucyjne są samoistnym wzorcem realizowanej kontroli lub elementem składowym owego wzorca. Prokonstytucyjna wykładania prawa jest ważnym aspektem ustalania znaczenia norm prawnych, których stosowanie (wykonywanie) jest badane przez sądy administracyjne w odniesieniu do działań władzy wykonawczej.

²⁸ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, s. 266.

²⁹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, s. 307–308.

Wybiórczo przywołane judykaty dowodzą, że bezpośrednie wykorzystanie Konstytucji przez sądy administracyjne odnosi się do różnych materii objętych ustawą zasadniczą. Sądy administracyjne, stosując przepisy Konstytucji, stoją na straży wartości i zasad, na których opiera się demokratyczne państwo prawne. Działalność ta umacnia znaczenie norm ustawy zasadniczej w obrocie prawnym. W wyniku powyższego wypowiedzi normatywne ustrojodawcy mają realny wpływ na kształtowanie stosunków społeczno-gospodarczych w naszym państwie.

Constitution in the practice of administrative courts

Summary

The Constitution is directly applied by administrative courts. Constitutional regulations are the basis for shaping the control pattern. The pro-constitutional interpretation of law is of great importance. The direct application of the Constitution by the administrative courts concerns different matters and serves to ensure the rule of law in the executive branch activities.

Keywords: Constitution, direct application, administrative court, pro-constitutional interpretation, rule of law.