

Dialog między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Trybunałem Konstytucyjnym w procedurze pytań prawnych

Dr. Anna Chmielarz-Grochal

ORCID ID: 0000-0003-4667-9410

Uniwersytet Łódzki

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Konstytucyjnego

ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź

Tel. (+48) 42 635 46 14

E-mail: achmielarz@wpia.uni.lodz.pl

The Dialogue between the Supreme Administrative Court and the Constitutional Tribunal in the Preliminary Reference Procedure

The purpose of the article is to analyze how the Supreme Administrative Court implements the right of this court to apply to the Constitutional Tribunal, enshrined in the Constitution of the Republic of Poland, with a request to examine the constitutionality of the legal act applicable in a particular case. The emergence of this investigation is marked by a noticeable decrease in the number of requests submitted by administrative courts to investigate the constitutionality of a legal act, which encourages the investigation of the causes of this phenomenon. The prior application of the court for the constitutionality of a legal act encourages the analysis of a specific cooperation dialogue between the requesting court and the Constitutional Tribunal.

Keywords: Constitution, legal issue, Supreme Administrative Court, Constitutional Tribunal, constitutional interpretation.

Dialogas tarp Vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Tribunolo sprendžiant teisės aktų konstitucingumo klausimus

Straipsnio tikslas yra išanalizuoti, kaip Vyriausiasis administracinis teismas įgyvendina Lenkijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą šio teismo teisę kreiptis į Konstitucinį Tribunalą su prašymu iširti konkrečioje byloje taikomo teisės akto konstitucingumą. Šio tyrimo atsiradimo vada yra pastebimas administracinių teismų teikiamų prašymų iširti teisės akto konstitucingumą skaičiaus sumažėjimas, kas skatina tirti šio reiškimo atsiradimo priežastis. Išankstinis teismo kreipimasis dėl teisės akto konstitucingumo skatina analizuoti, kaip vyksta besikreipiančio teismo ir konstitucinio teismo specifinis bendradarbiavimo dialogas.

Pagrindiniai žodžiai: Konstitucija, teisinis klausimas, Vyriausiasis administracinis teismas, Konstitucinis Tribunalas, konstitucinis interpretavimas.

Received: 26/08/2020. **Accepted:** 04/11/2020

Copyright © 2020 Anna Chmielarz-Grochal. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. upoważnia sądy do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytań prawnych. Zgodnie z brzmieniem art. 193 każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu (TK) pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przepis ten stanowi podstawę dwóch norm kompetencyjnych. Pierwsza adresowana jest do sądów. Mimo zawartego w art. 193 sformułowania „sąd może” należy go rozumieć w ten sposób, że jeżeli usunięcie zauważonych niezgodności między ustawą a konstytucją nie jest możliwe w drodze wykładni w zgodzie z Konstytucją, sąd ma obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym (Trzeciński, 2011, s. 39; Kręcisz, 2004, s. 89–91; Hauser, Kabat, 2001, s. 36; Garlicki, 1998, s. 14–15). Jednocześnie art. 193 jest źródłem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego przez sądy w pytaniu prawnym.

We wszystkich dotychczasowych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – art. 3; ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – art. 3 ust. 3; ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym – art. 4) oraz w obowiązującej ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 33 ust. 3) znalazły się przepisy potwierdzające kompetencję sądów do zadawania Trybunałowi pytań prawnych i kompetencję Trybunału do rozstrzygania wątpliwości co do konstytucyjności i legalności aktów (norm) prawnych będących podstawą orzekania przez sądy. W kontekście wyrażonych w Konstytucji zasady niezawisłości i podległości sędziów tylko konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1) oraz zasady bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych (art. 8 ust. 2) korzystanie przez sądy z kompetencji wyrażonej w art. 193 Konstytucji z jednej strony i dokonywanie na tej podstawie konkretnej kontroli norm przez TK z drugiej strony uznać można za gwarancje realizacji zasady nadrzędności konstytucji (Tuleja, 2008, s. 52–53; Tuleja, 2003, s. 318; Wronkowska, 2001, s. 22).

1. Pytania prawne sądów administracyjnych – uwagi *de lege lata*

Sądy administracyjne korzystają z możliwości wniesienia pytania prawnego do TK na podstawie art. 193 Konstytucji od momentu wejścia w życie tego przepisu. Pierwsze pytanie prawne zostało sformułowane w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 17 listopada 1997 r. (IV SA 1724/96) i rozstrzygnięte wyrokiem TK z 12 stycznia 1999 r. (P 2/98). Pozwoliło to na wypracowanie pewnych standardów służących zapewnieniu efektywności prowadzonego w tym trybie – za pośrednictwem orzecznictwa – dialogu sądowego. Już w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 12 października 1998 r. o sygn. OPS 5/98 zwrócono uwagę, że wprawdzie z mocy art. 188 pkt 1 Konstytucji o zgodności ustawy z konstytucją orzeka TK, to jednak problem konstytucyjności ustawy zwykłej nie pozostaje poza rozważaniami sądu. Odwołując się do art. 178 ust. 1 Konstytucji, NSA stwierdził, że sądy mają zarówno możliwość bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej (Kabat, 2012, s. 9 i n.; Kabat, 2005, s. 85 i n.), jak i obowiązek rozważania zgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia nie tylko z ustawą, ale i z konstytucją oraz dążenia do niesprzecznej z konstytucją wykładni ustawy. W swoim orzecznictwie NSA niejednokrotnie prezentował również stanowisko, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do zgodności ustawy z konstytucją należy uruchomić procedurę pytań prawnych do TK w trybie art. 193 Konstytucji (wyroki NSA: z 20 grudnia 2005 r., I GSK 1098/05; z 12 lipca 2006 r.,

II OSK 548/06; z 10 maja 2012 r., I OSK 2149/11; z 8 grudnia 2015 r., II GSK 1594/15). Naczelny Sąd Administracyjny zwracał też uwagę, że w sytuacji, gdy sąd rozpoznający sprawę dojdzie do przekonania, że zachodzą wątpliwości co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, regułą powinno być przedstawienie TK pytania prawnego, ale gdy przepis nie jest w oczywisty sposób zgodny z Konstytucją, sąd ma uprawnienie do bezpośredniego zastosowania Konstytucji, które polegać może na prokonstytucyjnym stosowaniu przepisu ustawy, będącego podstawą rozstrzygnięcia, pozostającego w sprzeczności z Konstytucją (wyrok NSA z 15 lipca 2015 r., I OSK 214/14; Hauser, Trzeciński, 2008, s. 23 i n.). Z kolei TK, także niedługo po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji, uznawał kontrolę konstytucyjności prawa za wyłączną kompetencję sądu konstytucyjnego (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P 12/98), ale też nie wykluczał sytuacji, w których kontrola sądowa zgodności stosowanego aktu prawnego z konstytucją jest dopuszczalna (postanowienie TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97).

Institucja pytań prawnych była już przedmiotem poszerzonych analiz teoretyczno-dogmatycznych oraz praktyki orzeczniczej (Wiącek, 2011; Hauser, 2006, s. 39 i n.; Kabat, 2002, s. 187 i n.; Hauser, Kabat, 2001, s. 25 i n.; Wasilewski, 1999, s. 11 i n.; Wilbrandt-Gotowicz, 2010, *passim*). Nie ma zatem potrzeby powielania przeprowadzonych analiz i przytaczania sformułowanych dotychczas stanowisk, uwzględniających rodzaj i zakres podnoszonych przez sądy wątpliwości konstytucyjnych i orzecznictwa. Celem niniejszego opracowania jest bowiem analiza realizacji przez NSA normy kompetencyjnej z art. 193 Konstytucji w latach 2010–2019. W tym czasie generalnie zmniejszyła się liczba pytań prawnych sądów administracyjnych. W latach 2004–2014 sądy administracyjne skierowały do TK łącznie 112 pytań prawnych. Liczba pytań w poszczególnych latach kształtowała się różnie (od 15 w 2010 r. do 2 w 2014 r.), co było uzależnione od tego, czy w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiały się zagadnienia budzące poważne wątpliwości konstytucyjne wymagające odpowiedzi TK. W 2015 r. sądy administracyjne nie wystąpiły z pytaniem prawnym, w 2016 r. sądy skierowały 2 pytania prawne, również w 2017 r. przedstawiono TK 2 pytania. Spadek liczby kierowanych do Trybunału pytań prawnych można tłumaczyć tym, że w sądownictwie utrwała się praktyka stosowania w rozstrzygnięciach standardów konstytucyjnych, a sędziowie samodzielnie rozwiązują wątpliwości konstytucyjne powstałe w toku orzekania zarówno w drodze wykładni prokonstytucyjnej, jak i dzięki korzystaniu z dorobku orzeczniczego TK.

W aspekcie proceduralnym skierowanie przez sąd administracyjny pytania prawnego do TK jest równoznaczne z uruchomieniem trybu nadzwyczajnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Wystąpienie z pytaniem prawnym – jak wynika z art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wiąże się bowiem z koniecznością zawieszenia postępowania sądowego do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał. Aby wystąpienie do TK z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji było skuteczne, muszą być spełnione trzy przesłanki: podmiotowa (pytanie prawne może przedstawić tylko sąd), przedmiotowa (pytanie prawne musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) i funkcjonalna (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem) (wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14). Zatem pytanie prawne może dotyczyć wyłącznie zagadnienia konstytucyjności bądź legalności aktu normatywnego, na podstawie którego sąd ma rozstrzygnąć sprawę (Wiącek, 2011, s. 138). Co istotne, pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego – jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości rozstrzygnięcia powstałych wątpliwości konstytucyjnych. Przedmiotem pytania prawnego powinno być bowiem tego rodzaju zagadnienie prawne, które rozstrzygnąć może wyłącznie TK (postanowienia TK: z 7 lipca 2004 r., P 22/02; z 30 maja 2005 r., P 14/04; z 23 czerwca 2009 r., P 35/07). W orzecznictwie Trybunału przesądzono, że niedopuszczalne jest zwracanie się przez sąd z pytaniem prawnym – pod

pozorem wątpliwości konstytucyjnych – o wykładnię przepisu prawa czy o potwierdzenie trafności własnej wykładni (postanowienie TK z 4 października 2010 r., P 12/08) lub niewykorzystania przez sądy reguł interpretacyjnych umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy w zgodzie z konstytucją (postanowienia TK: z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; z 29 listopada 2001 r., P 8/01) lub niewyczerpania innych możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych (postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09). Trybunał stoi ponadto na stanowisku, że w sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności z konstytucją przepisu rozporządzenia sąd jest władny dokonać samodzielnie stosownej oceny i odmówić zastosowania tego przepisu. Jednak dopiero rozstrzygnięcie TK może go wyeliminować z porządku prawnego i pozwala na jednolitość i pewność późniejszego orzecznictwa (wyrok TK z 11 maja 1999 r., P 9/98; postanowienie TK z 23 września 2009 r., P 81/08). Niespełnienie przesłanek warunkujących wystąpienie z pytaniem prawnym to podstawa do umorzenia postępowania przez Trybunał z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

2. Pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego w praktyce

W analizowanym okresie NSA skierował do TK łącznie 11 pytań prawnych. W latach 2015–2017 żaden ze składów orzekających NSA nie zwrócił się z pytaniem prawnym do TK, w 2014 r. przedstawiono Trybunałowi 1 pytanie (postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13), w 2013 r. – 4 pytania (postanowienia NSA: z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2282/12; z 21 października 2013 r., II FSK 2797/11; z 22 października 2013 r., II FSK 1835/13; z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13), w 2012 r. – 3 pytania (postanowienia NSA: z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12; z 18 maja 2012 r., I OSK 2032/11; z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11), w 2011 r. – 1 pytanie (postanowienie NSA z 5 kwietnia 2011 r., I FSK 525/10), a w 2010 r. również nie skorzystano z tej instytucji (NSA, 2020, s. 202 i n.; NSA, 2019, s. 333 i n.; NSA, 2018, s. 311 i n.; NSA, 2017, s. 274 i n.; NSA, 2016, s. 270 i n.; NSA, 2015, s. 310 i n.; NSA, 2014, s. 254 i n.; NSA, 2013, s. 267 i n.; NSA, 2012, s. 267 i n.; NSA, 2011, s. 218 i n.). W latach 2018 i 2019 NSA skierował do TK po jednym pytaniem prawnym (postanowienia NSA: z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17; z 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18).

W przedstawianych TK pytaniach prawnych NSA podnosił wątpliwości co do konstytucyjności stosowanych przepisów w różnych dziedzinach i zakresie. Pytania te odnosiły się często do zagadnień podatkowych, ich przedmiotem były także przepisy dotyczące gwarantowanych w Konstytucji praw jednostki (w szczególności prawa do sądu, prawa własności, prawa dostępu do informacji publicznej), kwestie związane z przestrzeganiem zasad demokratycznego państwa prawnego (w tym zasad poprawnej legislacji) oraz legalizmu. Co istotne, w większości przypadków TK potwierdził wątpliwości konstytucyjne NSA i orzekł o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów (wyroki NSA: z 17 lipca 2012 r., P 30/11 oraz z 3 grudnia 2013 r., P 40/12). Z kolei zgodność z Konstytucją TK orzekł m.in. w wyroku z 14 maja 2013 r. (P 27/12). W jednym przypadku TK umorzył postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku (postanowienie TK z 28 lipca 2014 r., P 52/13). Trybunał uznał, że rozpatrywana sprawa jest przedmiotowo tożsama ze sprawą rozstrzygniętą wyrokiem TK z 8 lipca 2014 r. (K 7/13).

W analizowanym okresie NSA skierował do TK najwięcej pytań prawnych w 2013 r. W pytaniu prawnym zawartym w postanowieniu z 9 kwietnia 2013 r. (II OSK 2282/12) Sąd podniósł wątpliwości konstytucyjne względem art. 27 i art. 26 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie w zakresie, w jakim przepisy te dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości. Sąd pytający wskazał na naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych przesłanek dopuszczających wprowadzenie ograniczeń prawa

własności (wyłączność ustawy oraz konieczność m.in. ochrony środowiska, z uwzględnieniem zakazu naruszania istoty prawa ograniczonego).

W wyroku z 10 lipca 2014 r. (P 19/13) TK uznał art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy – Prawo łowieckie za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. W ocenie Trybunału ustawodawca, zachowując model wprowadzony jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych, nie dostosował go do wyznaczonego w obowiązującej Konstytucji standardu ochrony prawa własności. W celu zapobieżenia powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej tworzenie nowych obwodów łowieckich oraz zmianę dotychczasowych granic, Trybunał odroczył wejście w życie wyroku na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia w celu umożliwienia ustawodawcy przyjęcie rozwiązań zapewniających właściwą ochronę konstytucyjnego prawa własności nieruchomości objętych granicami obwodów łowieckich.

W 2013 r. NSA – postanowieniem z 22 października 2013 r. (II FSK 1835/13) – przedstawił Trybunałowi również pytanie prawne co do zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pytanie to było następstwem wyroku TK z 18 lipca 2013 r. (SK 18/09), w którym stwierdzono niekonstytucyjność art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. Wskazane przez NSA w pytaniu prawnym wzorce konstytucyjne oparte zostały na zawartych w uzasadnieniu tego wyroku i adresowanych do ustawodawcy wskazówkach Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z 29 lipca 2014 r. (P 49/13) TK orzekł, że art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. SK 18/09, że zaskarżony przepis nie spełnia wymagań legislacyjnych przewidzianych dla przepisów podatkowych, gdyż użyte w nim wyrażenia są niejasne i nieprecyzyjne i na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić definicji „przychodów ze źródeł nieujawnionych” i „przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach”. Jednocześnie Trybunał odroczył w czasie wejście w życie wyroku, umożliwiając w ten sposób ustawodawcy dostosowanie zaskarżonego przepisu do standardów konstytucyjnych. W uzasadnieniu wyroku wypowiedział się także w kwestii stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia, wskazując na możliwość interpretacji tego przepisu w zgodzie z konstytucją.

Z kolei w postanowieniu z 10 grudnia 2013 r. (II OSK 2421/13) skład orzekający NSA zadecydował o skierowaniu pytania prawnego o konstytucyjność art. 17 ust. 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Przepisy te wprowadziły możliwość stanowienia przez komisarza wyborczego aktu prawa miejscowego (postanowienie o podziale gminy na okręgi wyborcze), mimo że ani jego pozycja ustrojowa, ani kompetencje nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Sąd podniósł w pytaniu prawnym także zagadnienie braku sądowej kontroli zgodności z prawem orzeczenia (uchwały) Państwowej Komisji Wyborczej, co jego zdaniem pozbawia wyborców oraz jednostki samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej w wypadku podejmowania aktu prawa miejscowego przez organ wyborczy.

W wyroku z 6 kwietnia 2016 r. (P 5/14) TK rozstrzygnął wątpliwości konstytucyjne przedstawione w pytaniu prawnym NSA. W ramach oceny konstytucyjności art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, Trybunał umorzył postępowanie. Jednak w odniesieniu do zarzutu pozbawienia prawa do sądu Trybunał orzekł, że art. 420 § 2 zdanie drugie kodeksu wyborczego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2

Konstytucji. W ocenie TK możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego określonego w art. 62 Konstytucji i służy realizacji równości prawa wyborczego. Brak sądowej kontroli określonej uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu, gdyż uniemożliwia ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd.

W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych ostatnich lat wiele kontrowersji budziła kwestia stosowania przepisów ustaw, które mimo ciążącego na organach państwowych obowiązku nie zostały notyfikowane Komisji Europejskiej. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 15 stycznia 2014 r. (II GSK 686/13) skierował do TK pytanie prawne, w którym przedstawił wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Zdaniem Sądu art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej ustawy powinny być zostać notyfikowane Komisji Europejskiej w trybie przewidzianym przez dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r., ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych, gdyż mają one charakter przepisów technicznych w rozumieniu tej dyrektywy. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 lipca 2012 r. (wyrok w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C 217/11, Fortuna i inni przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni, pkt 25) stwierdzono bowiem, że art. 89 ust. 1 pkt 2 stanowi wraz z art. 14 ust. 1 element jednej normy, gdyż potwierdza zakaz urządzania gier na automatach, zabezpieczając go sankcją. Jeżeli zatem zakaz wyrażony w art. 14 ust. 1 jest przepisem technicznym, to taki sam charakter ma przepis wyrażający sankcję za naruszenie tego zakazu. W orzecznictwie TSUE wyrażane jest wprawdzie stanowisko, że przepis prawa krajowego, który nie został prawidłowo notyfikowany Komisji Europejskiej, nie może być stosowany wobec jednostek (wyrok TSUE z 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05, Schwibbert), ale w ocenie NSA w sprawie będącej podstawą pytania prawnego nie zachodziły podstawy do automatycznego oparcia się na tej linii orzeczniczej. Sąd zaznaczył, że z uwagi na zasadę nadrzędności konstytucji w systemie prawa (art. 8 ust. 1) możliwości orzecznicze sądów w zakresie odmowy stosowania ustaw powinny być odczytywane z uwzględnieniem norm konstytucyjnych, gdyż art. 91 ust. 3 Konstytucji, wyrażający zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed ustawą, nie daje podstaw do automatycznej i bezwarunkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który mimo istniejącemu obowiązkowi nie został przez organy państwa notyfikowany Komisji Europejskiej.

W dniu 11 marca 2015 r. TK wydał wyrok (P 4/14), w którym uznał zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału kwestia notyfikacji tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił jednak, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Stwierdził, że uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może *per se* oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Trybunał zaznaczył, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem konstytucji. Zdaniem Trybunału ograniczenie możliwości organizowania gier na automatach wyłącznie do kasyn jest niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia nie tylko w postaci uzależnień, lecz także struktur przestępczych. Zwalczanie takich zagrożeń społecznych leży z całą pewnością w interesie publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom z uwagi na

konieczność zagwarantowania niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego.

W 2012 r. NSA zwrócił się do TK m.in. z pytaniem prawnym dotyczącym prokonstytucyjnego rozumienia pojęcia „informacja publiczna”. W postanowieniu z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12 Sąd wyraził wątpliwości, czy w treści przepisów definiujących pojęcie informacji publicznej, tj. art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, mieszczą się dane stanowiące jeden z elementów procesu korzystania z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli prewencyjnej do TK.

W wyroku z 13 listopada 2013 r. (P 25/12) TK orzekł, że zaskarżone przepisy, rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. W ten sposób Trybunał uznał nieadekwatność wzorca kontroli kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów. W uzasadnieniu wyroku Trybunał odniósł się do rozumienia pojęcia informacji publicznej i sprawy publicznej w doktrynie prawa i orzecznictwie. Trybunał zwrócił uwagę na szerokie rozumienie tego pojęcia, które podstawy normatywne znajduje nie tylko w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ale przede wszystkim w art. 61 Konstytucji. Zgodnie z tymi regulacjami informacja publiczna to każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Jednak, jak zaznaczył TK, z zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, czyli informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), służące realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Na tej podstawie Trybunał wywiódł, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle sprawy będącej podstawą pytania prawnego do Prezydenta Rzeczypospolitej mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu.

Fakt, że w latach 2015–2017 NSA nie zwrócił się do TK z żadnym pytaniem prawnym, pozwala stwierdzić, że w rozstrzyganych sprawach nie wystąpiły zagadnienia budzące takie wątpliwości konstytucyjne, które uzasadniałyby skierowanie pytania do sądu konstytucyjnego, a bez odpowiedzi na to pytanie niemożliwe byłoby rozstrzygnięcie zawisłej sprawy sądowej (wyrok NSA z 6 lipca 2016 r., II OSK 2625/14). Z analizy orzecznictwa zarówno NSA, jak i TK wynika natomiast, że między tymi najwyższymi organami władzy sądowniczej prowadzony jest – za pomocą określonych prawem środków – dialog. Odbywa się on m.in. przez wzajemne korzystanie z dorobku orzeczniczego oraz sięganie przez NSA (w uzasadnionych przypadkach) do instytucji pytania prawnego, czyli wtedy, gdy wątpliwości co do zgodności z konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia nie da się wyeliminować w drodze wykładni prokonstytucyjnej. Z kolei TK, m.in. w postanowieniu z 10 września 2014 r. o umorzeniu postępowania z powodu braku przesłanki funkcjonalnej (P 36/13), zwrócił uwagę na wyroki sądów administracyjnych wydane w analogicznych sprawach, w których sądy same usunęły wątpliwości konstytucyjne w drodze wykładni prokonstytucyjnej.

Obecnie na rozstrzygnięcie TK oczekują dwa pytania prawne NSA zadane w 2018 i 2019 r. W sprawie o sygn. II OSK 166/18 skład orzekający postanowił skierować pytanie prawne z uwagi na uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której

mowa w art. 37a ust. 1 tej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia. Co więcej, zakwestionowany przepis nie zapewnia ochrony prawnej ani odszkodowania także tym podmiotom, które na reklamy miały wszystkie wymagane prawem zgody (sygnatura sprawy przed TK: P 20/19).

W sprawie o sygn. II OSK 2781/17 NSA wyraził wątpliwości dotyczące zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. W uzasadnieniu pytania NSA podniósł, że ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego, np. objęcie obiektu ochroną konserwatorską w decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1a pkt 2 ustawy), a ponadto, w świetle art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy, właściciel dowiadyuje się o dokonaniu wpisu *ex-post* (sygnatura sprawy przed TK: P 12/18).

Podsumowanie

1. Praktyka potwierdza, że sędziowie administracyjni, zwłaszcza sędziowie NSA, starają się samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne powstałe w toku orzekania. W wydawanych rozstrzygnięciach stosują standardy konstytucyjne, posługują się metodą wykładni zgodnej z konstytucją i korzystają z dorobku orzeczniczego Trybunału. Na taki stan rzeczy wpłynęło niewątpliwie orzecznictwo TK, który wielokrotnie podnosił, że przepisy prawa powinny być stosowane zgodnie z regułami wyznaczonymi przez konstytucję, a gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie, które pozostaje w zgodzie z konstytucją (postanowienie TK o sygn. P 36/13). Zdaniem Trybunału tak długo, jak długo rozbieżności mogą być usunięte przez sądy administracyjne, nie jest konieczne rozstrzygnięcie pytań prawnych w odwołaniu tylko do jednej ze stosowanych w praktyce interpretacji zakwestionowanego przepisu, podczas gdy inne występujące w praktyce interpretacje przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z konstytucją (postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., P 1/14). Praktyka pokazuje, że pytania prawne do TK są traktowane przez sądy administracyjne jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, właściwie tylko w przypadku, gdy sąd dostrzeże, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga wystąpienia do Trybunału.
2. Trzeba podkreślić, że NSA prowadzi bieżącą analizę pytań prawnych kierowanych do TK oraz jego rozstrzygnięć wydanych w tym trybie. Jest ona przekazywana do sądów administracyjnych obu instancji. Wymaga podkreślenia, że między sądami administracyjnymi a Trybunałem rozwija się dialog w określonych prawem formach, co przejawia się m.in. tym, że organy te korzystają nawzajem ze swego dorobku orzeczniczego. Z tego względu w ostatnich latach można zaobserwować zmniejszenie się liczby postanowień TK o umorzeniu postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym sądu administracyjnego z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997). Dz.U. Nr. 78, poz. 443.
- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1952). Dz.U. 1995 Nr. 36, poz. 175.
- Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (1998). Dz.Urz. UE Nr. L 204, s. 37.
- Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (1991). Dz.U. 2012, poz. 361.
- Ustawa– Prawo łowieckie (1995). Dz.U. 2005 Nr. 127, poz. 1066.
- Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (1997). Dz.U. Nr. 102, poz. 643.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001). Dz.U. Nr. 112, poz. 1198.
- Ustawa– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2002). Dz.U. 2019, poz. 2525.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003). Dz.U. 2018, poz. 1945.
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (2003). Dz.U. 2017, poz. 2187.
- Ustawa o grach hazardowych (2009). Dz.U. Nr. 201, poz. 1540.
- Ustawa– Kodeks wyborczy (2011). Dz.U. Nr. 21, poz. 112.
- Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (2015). Dz.U. poz. 1064.
- Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (2016). Dz.U. poz. 1157.
- Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (2016). Dz.U. 2019, poz. 2393.

Literatura

- Garlicki, L. (1998). Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo. *Przegląd Sądowy*, 1.
- Hauser, R. (2006). Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. W *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.). Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Hauser, R.; Kabat, A. (2001). Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa. *Przegląd Sejmowy*, 1.
- Hauser, R.; Trzciniński, J. (2008). *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Kabat, A. (2005). Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kabat, A. (2012). Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2.
- Kabat, A. (2002). Pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego. W *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski (red.). Olsztyn: Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Kręciszc, W. (2004). Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z uwzględnieniem problematyki stosowania Konstytucji). W *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, M. Granat, J. Sobczak (red.). Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Trzciniński, J. (2011). Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 3.
- Tuleja, P. (2008). Stosowanie Konstytucji RP przez sądy. W *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa. Szczecin 1 października 2007 r.*, O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijal (red.). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Tuleja, P. (2003). *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Wasilewski, A. (1999). Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP). *Państwo i Prawo*, 8.
- Wiącek, M. (2011). *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wilbrandt-Gotowicz, M.B. (2010). *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowniczoadministracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wronkowska, S. (2001). W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji. *Państwo i Prawo*, 2.

Orzeczenia

- Wyrok NSA z 20 grudnia 2005 r., I GSK 1098/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok NSA z 12 lipca 2006 r., II OSK 548/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok NSA z 10 maja 2012 r., I OSK 2149/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok NSA z 15 lipca 2015 r., I OSK 214/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok NSA z 8 grudnia 2015 r., II GSK 1594/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok NSA z 6 lipca 2016 r., II OSK 2625/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 17 listopada 1997 r., IV SA 1724/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 5 kwietnia 2011 r., I FSK 525/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 18 maja 2012 r., I OSK 2032/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2282/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 21 października 2013 r., II FSK 2797/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 22 października 2013 r., II FSK 1835/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Postanowienie NSA z 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.
- Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999/1/2.
- Wyrok TK z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK 1999/4/75.
- Wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, OTK-A 2012/7/81.
- Wyrok TK z 14 maja 2013 r., P 27/12, OTK-A 2013/4/41.
- Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013/6/80.
- Wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013/8/122.
- Wyrok TK z 3 grudnia 2013 r., P 40/12, OTK-A 2013/9/133.
- Wyrok TK z 10 lipca 2014 r., P 19/13, OTK-A 2014/7/71.
- Wyrok TK z 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK-A 2014/7/79.
- Wyrok TK z 11 marca 2015 r., P 4/14, OTK-A 2015/3/30.
- Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, OTK-A 2016/15.
- Postanowienie TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998/1/4.
- Postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK 2000/2/67.
- Postanowienie TK z 29 listopada 2001 r., P 8/01, OTK 2001/8/268.
- Postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK-A 2004/4/36.
- Postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., P 22/02, OTK-A 2004/7/76.
- Postanowienie TK z 30 maja 2005 r., P 14/04, OTK-A 2005/5/60.
- Postanowienie TK z 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK-A 2009/7/76.
- Postanowienie TK z 23 września 2009 r., P 81/08, OTK-A 2009/8/130.
- Postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09, OTK-A 2010/5/53.
- Postanowienie TK z 4 października 2010 r., P 12/08, OTK-A 2010/6/100.
- Postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., P 1/14, OTK-A 2014/7/85.
- Postanowienie TK z 28 lipca 2014 r., P 52/13, OTK-A 2014/7/90.
- Postanowienie TK z 10 września 2014 r., P 36/13, OTK-A 2014/8/99.
- Wyrok TSUE z 8 listopada 2007 r. w sprawie C-20/05, *Schwibbert*, ECLI:EU:C:2007:652.
- Wyrok TSUE z 19 lipca 2010 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C 217/11, *Fortuna i inni przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni*, ECLI:EU:C:2012:495.

Inne

- Naczelnny Sąd Administracyjny, (2020). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku*. Warszawa.
- Naczelnny Sąd Administracyjny, (2019). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku*. Warszawa.

Naczelny Sąd Administracyjny, (2018). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2017). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2016). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2015). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2014). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2013). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2012). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 roku*. Warszawa.
 Naczelny Sąd Administracyjny, (2011). *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 roku*. Warszawa.

The Dialogue between the Supreme Administrative Court and the Constitutional Tribunal in the Preliminary Reference Procedure

Anna Chmielarz-Grochal

(University of Lodz)

S u m m a r y

The practice of application of the Art. 193 of Polish Constitution by both – administrative courts and the Constitutional Tribunal – has affected the emergence and evolution of their judicial dialogue. Such dialogue is particularly significant in the Supreme Administrative Court - the Constitutional Tribunal relations. Both courts mutually reach for the each other case-law that leads to a consolidation and dissemination of constitutional standards. The Supreme Administrative Court exercises the right to submit a request for a preliminary ruling solely in certain and rare cases, when the question on conformity with the Constitution cannot be determined by any pro-constitutional interpretation of the law alone. The administrative judges attempt to solve the hard cases and resolve constitutional legal issues, arising in the course of adjudication process, by applying constitutional standards, exercising pro-constitutional interpretation or referring to the Constitutional Tribunal's established case-law. This practice follows the Constitutional Tribunal's jurisprudence, pointing out that legal provisions shall be applied in accordance with constitutional rules and within a framework of the Constitution. Whenever there are some various results of interpretation achievable, the most coherent pro-constitutional result shall be selected, instead of the reference. Accordingly to the Constitutional Tribunal, as far as the discrepancies in the interpretation can be covered by administrative courts themselves there is no need to exercise the right to submit a request for a preliminary ruling referring only to one possible variant of the interpretation, while there are other variants ensuring coherence with the Constitution to be taken.

The research on case-law shows that the institution of preliminary reference to the Constitutional Tribunal is exercised by administrative judges in a strict subsidiary manner. Actually, it happen to be exercised solely when there is no other path to clarify the question on conformity with the Constitution. For such reason, the number of references submitted by the Supreme Administrative Court has been constantly decreasing. During the period of 2015–2016 none preliminary references has been made. Simultaneously, a decrease of number of the decisions on discontinuing the procedure before the Constitutional Tribunal has been also observed. The Tribunal's established case-law finds the reference made solely – under the excuse of the constitutional concern – in order to confirm own variant of the interpretation or in order to purely clarify the provisions, with no attempt to apply existing variants of conforming interpretation, is an inadmissible practice.

Dialogas tarp Vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Tribunolo sprendžiant teisės aktų konstitucingumo klausimus

Anna Chmielarz-Grochal

(Lodzės universitetas)

S a n t r a u k a

Lenkijos Respublikos Konstitucijos 193 straipsnio taikymas administracinių teismų ir Konstitucinio Tribunolo veikloje turėjo įtakos šių teismų dialogui teisės nustatytomis formomis atsirasti ir vystytis. Šis dialogas turi ypatingą reikšmę palaikant Vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Tribunolo ryšius. Minėti teismai turi plačiai išvystytą teismų praktiką, kuri įtvirtina ir viešina konstitucinius standartus. Vyriausiasis administracinis teismas kreipiasi į konstitucinę instituciją tik esant svariems pagrindams, t. y. kai atsiranda abejonių dėl teisės akto, kuriuo grindžiamas priimamas teismo sprendimas, atitiktis Konstitucijai, o šioms abejonėms pašalinti neužtenka vien administracinio teismo konstitucinio interpretavimo. Savo veikloje nagrinėdami bylas administraciniai teismai stengiasi savarankiškai spręsti iškilusias

konstytucines abejones, taiko konstitucinius pagrindus, naudoja konstituciją atitinkantį aiškinimo metodą bei vadovaujasi Konstitucinio Tribunolo doktrina. Tokiai susiklosčiusiai situacijai turėjo įtakos ir Tribunolo jurisprudencija, kurioje ne kartą buvo konstatuota, kad teisės aktai turi būti taikomi vadovaujantis Konstitucijoje nurodytais reikalavimais, o kai yra skirtinga taikymo praktika, turi būti pasirenkamas toks būdas, kuris labiausiai atitinka pagrindinį teisės aktą. Anot Konstitucinio Tribunolo, kol neatitiktis gali pašalinti patys administraciniai teismai, nėra būtina kreiptis į konstitucinę instituciją ir vadovautis tik viena iš praktikoje taikomų ginčijamo teisės akto interpretacijų, kai kitos teismų praktikoje esančios interpretacijos taip pat atitinka Konstituciją.

Praktika rodo, kad administraciniai teismai retai kreipiasi į Konstitucinį Tribunalą, dažniausiai tik tais atvejais, kai teismas nusprendžia, kad problemą gali išspręsti tik Konstitucinis Tribunalas. Atsižvelgdamas į tai, Vyriausiasis administracinis teismas vis rečiau kreipiasi į konstitucinę instituciją, o 2015–2017 metais nebuvo gauta nė vieno jo prašymo. Tuo pat metu taip pat pastebėta, kad sumažėjo Konstitucinio Tribunolo sprendimų, nutraukiančių pradėtą teiseną negalint priimti nutarimo tam tikru teisiniu klausimu. Konstitucinio Tribunolo jurisprudencijoje nustatyta, kad neleistina yra praktika, kai teismas, kreipdamasis į Konstitucinį Tribunalą dėl teisės akto konstitucingumo, prašo išaiškinti ginčijamą teisės normą ar patvirtinti jo paties pateiktą išaiškinimą, taip pat kai teismas neišnaudoja visų bylą išspręsti leidžiančių aiškinimo būdų ar nepanaudoja kitų konstitucines abejones galinčių pašalinanti galimybių.

Anna Chmielarz-Grochal – teisės mokslų daktarė, Lodzės universiteto Teisės ir administravimo fakulteto Konstitucinės teisės katedros docentė, Europos teisės specialisto padėjėja Vyriausiojo administracinio teismo Jurisprudencijos biure; leidinių konstitucinės teisės srityje, įskaitant leidinius, susijusius su konstitucijos teisine funkcija, ES teisės konstitucine kontrole, 5-osios Prancūzijos Respublikos sistema ir institucijomis, autorė.

Anna Chmielarz-Grochal – doctor of law, assistant professor at the Department of Constitutional Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Łódź, assistant specialist for European law at the Office of Jurisprudence of the Supreme Administrative Court; author of publications in the field of constitutional law, including those concerning the legal function of the constitution, constitutional control of EU law, and the system and institutions of the 5th French Republic.