

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

241

Przestrzeń a rozwój



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Dybała



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Florian Kuźnik, Janusz Słodczyk, Zygmunt Szymła,
Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Publikacja została sfinansowana przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-272-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów, regionów i obszarów metropolitalnych

Patrycja Brańka: Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych).....	15
Adam Dąbrowski: Kierunki europejskiej polityki regionalnej – wybrane problemy	30
Piotr Hajduga: Dolnośląskie specjalne strefy ekonomiczne jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w świetle ocen przedsiębiorców – wyniki badania empirycznego	41
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Struktury klastrowe w gospodarce przestrzennej – wybrane korzyści i problemy rozwoju w skali lokalnej i regionalnej	56
Petr Hlaváček: The classification of analytical and management qualitative frameworks for municipal and regional development	65
Stanisław Korenik: Nowe zjawiska występujące w rozwoju aktywizujących się regionów.....	76
Anna Mempel-Śnieżyk: Uwarunkowania funkcjonowania powiązań sieciowych w województwie dolnośląskim	85
Katarzyna Miszczak: Partnerstwo publiczno-prywatne w regionach przygranicznych Polski, Czech i Niemiec – szanse i zagrożenia	105
Monika Musiał-Malago: Polaryzacja strukturalna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.....	120
Małgorzata Rogowska: Znaczenie miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej.....	133
Dorota Rynio: Rozwój społeczno-gospodarczy ośrodka wzrostu w okresie kryzysu gospodarki światowej.....	140
Miloslav Šašek: Development of population in the Czech Republic after 1989	150
Piotr Serafin: Stan i zmiany zagospodarowania przestrzeni wsi w strefie podmiejskiej województwa małopolskiego na przykładzie gmin Niepołomice i Wieliczka	162
Kazimiera Wilk: Sytuacja demograficzna w Federacji Rosyjskiej w latach 1990-2009	180

Arkadiusz Przybyłka: Narodowy Fundusz Zdrowia jako główny organizator usług zdrowotnych w Polsce	190
Justyna Anders: Rola władz publicznych w stymulowaniu partycypacji obywateli w procesach <i>governance</i> – doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski	200
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Możliwości rozwoju obszarów metropolitalnych w nowych uwarunkowaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego	212
Andrzej Rączaszek: Procesy rozwojowe największych polskich miast w okresie transformacji.....	224

Część 2. Społeczne, gospodarcze i środowiskowe problemy rozwoju lokalnego

Jacek Chądzyński: Władza lokalna a rynek – pomiędzy współpracą a konkurencją.....	241
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Uwarunkowania środowiska przyrodniczego w przestrzeni uzdrowiska na przykładzie Czerniawy-Zdroju.....	252
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?.....	262
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Zadowolenie z miejsca zamieszkania – ocena mieszkańców i władz lokalnych na przykładzie Głowna	277
Andrzej Łuczyszyn: Lokalna przestrzeń publiczna w gospodarce kreatywnej	290
Magdalena Pięta-Kanurska: Związki kultury i ekonomii oraz ich wpływ na rozwój miasta.....	301
Joost Platje: Local governance's capacity to direct its own path of sustainable development.....	310
Andrzej Raszkowski: Nowe trendy w marketingu miejsc.....	319
Anna Batko: Administracja publiczna jako stymulator zmian w turystyce miasta – na przykładzie Krakowa w latach 1989-2006	328
Piotr Ruczkowski: Ewidencja ludności – nowe zasady meldunkowe	340

Część 3. Innowacyjność i przedsiębiorczość a rozwój

Niki Derlukiewicz: Unia innowacji jako sposób na zwiększenie innowacyjności gospodarki europejskiej.....	355
Dariusz Głuszcuk: Finansowanie działalności innowacyjnej – źródła i bariery w przekroju regionów Polski (NTS-2).....	366

Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polsko-czeska współpraca transgraniczna małych i średnich przedsiębiorstw	377
Anna Korombel: Najczęściej popełniane błędy podczas wdrażania zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ERM) w polskich przedsiębiorstwach	388
Kamil Wiśniewski: Systemowe zarządzanie wiedzą w ujęciu teoretycznym i praktycznym	396
Paweł Dziekański, Jan Puchala: Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie powiatu limanowskiego	405
Jerzy Wąchol: Rola państwa i jego interesariuszy we władztwie korporacyjnym w okresie wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego i kryzysu	417
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Wybrane problemy inwestowania w rzeczowe aktywa trwałe (na przykładzie uczelni publicznych w Polsce).....	427
Agnieszka Izabela Baruk: Specyfika działań motywujących stosowanych wobec polskich pracowników.....	437
Monika Stelmaszczyk: Właściciel małego przedsiębiorstwa menedżerem zorientowanym na kulturę – wyzwania i perspektywy	447
Barbara Batko: Wpływ jakości informacji publicznej na minimalizację ryzyka podejmowania decyzji na rynku pracy	455

Część 4. Wybrane problemy planowania przestrzennego

Oğuz Özbek: Central planning of development through etatism in Turkey: the state planning organisation	467
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny jako nowy podmiot polityki przestrzennej	474
Aleksandra Koźlak: Modelowe ujęcie transportu w planowaniu przestrzennym	489
Anna Kamińska: Rola ewaluacji w zarządzaniu procesem rewitalizacji przestrzeni miejskiej	502

Część 5. Zagadnienia różne

Hubert Kaczmarczyk: Właściwe zadania państwa w ujęciu F.A. von Hayeka	513
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Transfery fiskalne a przeciwdziałanie szokom asymetrycznym w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej w Europie ..	522
Adam Peszko: Krytyka liberalnej doktryny lat 90. i nowe nurty w ekonomii pierwszej dekady XXI wieku.....	532
Andrzej Adamczyk: Incydentalna kontrola rozporządzeń przez sądy.....	543

Summaries

Patrycja Brańka: Investment attractiveness of Małopolska voivodeship in opinion of foreign capital enterprises (in the light of survey results).....	29
Adam Dąbrowski: Directions of European Regional Policy – selected problems.....	40
Piotr Hajduga: Special economic zones in Lower Silesia as a business place in the light of assessments of entrepreneurs – results of empirical research	55
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Cluster structures in spatial economy – chosen benefits and problems of development on the local and regional scale	64
Petr Hlaváček: Klasyfikacja analitycznych i zarządczych ram kwalifikacyjnych w rozwoju gmin i regionów	75
Stanisław Korenik: New phenomena occurring in the development of activating regions	84
Anna Mempel-Śnieżyk: Conditions of functioning of the network relations in Lower Silesia Voivodeship	104
Katarzyna Miszczak: Public-Private Partnership in the border regions of Poland, the Czech Republic and Germany – opportunities and threats.....	119
Monika Musiał-Malago: Structural polarization of Cracow Metropolitan Area.....	132
Małgorzata Rogowska: The importance of cities in the European Union's regional policy	139
Dorota Rynio: Social-economic development of growth center in the time of worldwide economy crisis	149
Miloslav Šašek: Rozwój populacji w Czechach po roku 1989	161
Piotr Serafin: Spatial planning of rural areas in the suburbs of Małopolska: state and changes – the case of Wieliczka and Niepołomice.....	179
Kazimiera Wilk: The demographic situation in the Russian Federation in the years 1990-2009.....	189
Arkadiusz Przybyłka: The National Health Fund as the main organizer of health services in Poland	199
Justyna Anders: The role of public authorities in promoting civic participation in processes of <i>governance</i> – application of international practices in the Polish context.....	211
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Development opportunities of metropolitan areas in the new financial circumstances of local government units	223
Andrzej Rączaszek: Development processes in the biggest Polish cities in the transformation period.....	237

Jacek Chądryński: Local government and market – between cooperation and competition	251
Eleonora Gonda-Soroczyńska: The condition of the natural environment in the development of a spa town – the case of Czerniawa-Zdrój	261
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Social participation – obligation or real need?	276
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Satisfaction with the place of residence – evaluation of place and local authorities as on the example of Główno.....	289
Andrzej Łuczyszyn: Local public space in creative economy.....	300
Magdalena Pięta-Kanurska: The relationship between culture and economics and their impact on urban development	309
Joost Platje: Zdolność samorządu terytorialnego do kierowania własną ścieżką rozwoju zrównoważonego	318
Andrzej Raszkowski: New trends in place marketing	327
Anna Batko: Public administration as a stimulator of changes in city tourism – based on Cracow between the years 1989 and 2006	339
Piotr Ruczkowski: Population registration – the new residence regulations..	351
Niki Derlukiewicz: Innovation Union as a way to increase the innovation in European economy	365
Dariusz Głuszczyk: Financing innovation activities – sources and barriers with regard to regions in Poland (NTS-2)	376
Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polish-Czech border cooperation of small and medium-sized enterprises	387
Anna Korombel: The most common errors during the implementation of Enterprise Risk Management (ERM) in Polish enterprises	395
Kamil Wiśniewski: System knowledge management from theoretical and practical perspective	404
Paweł Dziekański, Jan Puchała: Support of the enterprise by the territorial council on the example of Limanowski administrative district.....	416
Jerzy Wąchol: The role of the state and its stakeholders in corporate governance while getting out of the economic downturn and crisis.....	426
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Selected problems of investing in tangible fixed assets (as exemplified by public institutions of higher education)	435
Agnieszka Izabela Baruk: Essence of motivation activities used towards Polish employees	446
Monika Stelmaszczyk: Owner of small company as a culture-oriented manager – challenges and prospects	454
Barbara Batko: The impact of public information quality to minimize the decision making risk on the labour market.....	464

Oğuz Özbek: Centralne planowanie rozwoju przez etatyzm w Turcji: Państwowy Urząd Planowania	473
Kinga Wasilewska: Local self-government as a new subject of spatial policy.	488
Aleksandra Koźlak: Land-use/transport models in spatial planning.....	501
Anna Kamińska: The role of evaluation in the management of urban space revitalization process	510
Hubert Kaczmarczyk: Appropriate tasks of the state in terms of F.A. von Hayek.....	521
Malgorzata Gajda-Kantorowska: Fiscal transfers as asymmetric shocks absorption mechanisms in the European Monetary Union.....	531
Adam Peszko: Criticism of neoclassic doctrine of the 90s and new currents of economics in the first decade of the XXI century.....	542
Andrzej Adamczyk: The right of courts to refuse incidentally to apply regulations.....	557

Andrzej Adamczyk

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

INCYDENTALNA KONTROLA ROZPORZĄDZEŃ PRZEZ SĄDY

Streszczenie: Wśród aktów normatywnych szczególnie ważne dla publicznego prawa gospodarczego są rozporządzenia. O ile tryb opracowania projektu ustawy jest regulowany szczegółowo, i to już na poziomie konstytucji, o tyle tryb wydawania aktów normatywnych przez administrację publiczną jest unormowany szczerunkowo, i to z reguły na potrzeby konkretnego rozporządzenia. Wobec braku powszechnie obowiązujących przepisów procesowych w przedmiocie tworzenia prawa przez administrację szczególnie istotne jest istnienie systemu kontroli legalności takich aktów. Ważnym elementem tego systemu jest incydentalna kontrola rozporządzenia przez sąd. Ma ona pewne zalety, do których należy np. natychmiastowa ochrona poszkodowanego przed zastosowaniem niezgodnego z prawem rozporządzenia, ale też wady, związane z możliwym naruszeniem zasady równości wobec prawa. Celem artykułu jest przedstawienie istoty incydentalnej kontroli rozporządzeń przez sądy oraz problemów związanych z jej stosowaniem.

Słowa kluczowe: rozporządzenie, incydentalna kontrola rozporządzeń, sądowa kontrola administracji publicznej.

1. Wstęp

Rozporządzenie jako akt normatywny jest władczym rozstrzygnięciem konstytucyjnie upoważnionego organu władzy wykonawczej zawierającym normy postępowania skierowane do ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji¹. Jako przejaw wykonywania *imperium* przez państwo, podlega ono – ze względu na konstytucyjną zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji RP – reglamentacji prawnej. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Jak zauważa R. Lewicka, „odesłanie ustawowe jest zatem regułą kompetencyjną, zawierającą precyzyjne określenie upoważnionego do

¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 268.

działania organu, warunków podjęcia przez ten organ działania, form aktu prawotwórczego (choć w zakresie aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących w chwili obecnej jest tylko i wyłącznie przewidziana forma rozporządzenia, poza aktami prawa miejscowego) oraz prawa lub obowiązku podjęcia działania normatywnego (skorzystania z reguły kompetencyjnej)². W przeciwieństwie do tworzenia ustaw, których tryb opracowania zawiera wiele elementów kontroli fachowej i społecznej, tryb wydawania aktów normatywnych przez organy administracji publicznej jest regulowany szczerunkowo, i to z reguły na potrzeby konkretnego aktu prawnego³.

Powyższa sytuacja daje organom upoważnionym do wydawania rozporządzeń elastyczny instrument służący szybkiemu reagowaniu na określone zjawiska i potrzeby, ale może być on nadużywany. Jak zauważa C. Kosikowski, na przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń należy zwracać szczególną uwagę, gdyż „projektodawcą ustaw jest najczęściej sam rząd, który poprzez tzw. prawodawstwo delegowane pragnie zapewnić sobie jak najwygodniejszą dla siebie pozycję prawną w kształtowaniu uprawnień i obowiązków podmiotów biernych oraz kompetencje podmiotów czynnych publicznego prawa gospodarczego⁴. O dużym znaczeniu rozporządzeń dla kształtowania stosunków społecznych świadczą dane liczbowe. Jak podaje E. Ochendowski, w 1999 r. opublikowano w Dzienniku Ustaw 123 ustawy i aż 1077 rozporządzeń, co oznacza, że na 1 ustawę przypadło 8,8 rozporządzenia⁵. W 2008 r. wydano 224 ustawy i 1222 rozporządzenia, co daje relację 1 ustawa – 5,5 rozporządzenia.

Nic więc dziwnego, że rozporządzenia wywierają istotny wpływ na sferę prawną podmiotów prawa, często niestety negatywny. Przykładowo, niezgodne z prawem rozporządzenie o wysokości opłat za wydanie karty pojazdu, uchylone niedawno wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK)⁶, stanowi dla powiatów, których organy stosowały ten akt prawny, istotny problem finansowy, rujnujący ich budżety. Niektóre powiaty już pozwały Skarb Państwa do sądu cywilnego o odszkodowanie z tytułu niezgodnego z dyrektywą unijną wydania aktu normatywnego⁷. Problemy podobnej natury powstają dla samorządów w związku z rozporządzeniem Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r.⁸, poszerzającym katalog zobowiązań zaliczanych do

² R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 42.

³ Istniejące regulacje prawne w zakresie procedury legislacyjnej wiążącej te organy znajdują się w wielu aktach prawnych (np. w uchwale Rady Ministrów w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów oraz trybu opracowywania, uzgadniania i ogłaszania normatywnych aktów prawnych).

⁴ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 50.

⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1999, s. 99.

⁶ Wyrok TK z 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04, DzU 2006, nr 15, poz. 119.

⁷ R. Horbaczewski, *Karty rujnują powiaty*, „Rzeczpospolita” z 16-17 kwietnia 2011, s. C1; cyran, *Powiaty zwrócą opłatę*, „Rzeczpospolita” z 10 maja 2011 r., s. C8.

⁸ DzU nr 252, poz. 1692.

długu publicznego, które do końca 2010 r. mogły powodować wzrost zadłużenia poza ustawowy limit 60% dochodów⁹. Zdaniem przedstawicieli samorządu rozporządzenie to budzi wątpliwość co do zgodności z prawem, jako że miało ono dotyczyć jedynie określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, tymczasem Minister Finansów wykorzystał delegację, by poszerzyć katalog tych zobowiązań.

Równie niepewnie czują się przedsiębiorcy, gdy minister w drodze rozporządzenia wkracza na obszar zastrzeżony przez Konstytucję RP dla materii ustawowej. Przykładowo, art. 111 ust. 7 pkt 3 i art. 111 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług zawierały tak ogólne upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń dla ministra właściwego do spraw finansów, że mógł on dowolnie określać, jakie grupy podatników i jakie czynności będą zwolnione z obowiązku instalowania kas fiskalnych¹⁰. TK orzekł, iż wytyczne dla ministra są na tyle nieostre, nieprecyzyjne i nieodokreślone, że niemożliwe jest określenie podmiotów i czynności, które miałyby korzystać ze zwolnienia¹¹.

Powyższe spostrzeżenia potwierdzają słuszność poglądu, iż „brak powszechnie obowiązujących przepisów procesowych w przedmiocie tworzenia prawa przez administrację może być rekompensowany systemem kontroli nad zgodnością aktów normatywnych z Konstytucją i ustawami”¹².

2. Przesłanki legalności rozporządzenia

Rozporządzenie powinno być zgodne w pierwszym rzędzie z aktem ustawodawczym zawierającym stosowne dla jego wydania upoważnienie. Akt wykonawczy do ustawy nie może wykroczać swą treścią poza ramy delegacji i musi być zgodny za-

⁹ A. Cieślak-Wróblewska, *Zamieszanie w gminach, będzie cięcie wydatków?*, „Rzeczpospolita” z 24 stycznia 2011 r., s. C8; M. Cyrankiewicz, *Gminy muszą zacząć oszczędzać*, „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2011 r., s. C7; M. Weber, *Minister finansów dusi długi samorządów*, „Rzeczpospolita” z 16 lutego 2011 r., s. C8; *Rząd lata dziury tam, gdzie nie powinien*, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2011 r., s. C8.

¹⁰ G.J. Leśniak, *Dla kogo kasy fiskalne*, „Rzeczpospolita” z 17 lipca 2009 r., s. C2. Warto w tym miejscu zacytować słowa T. Michalika, partnera w spółce MDDP, wypowiedziane w związku z uchynieniem przez Trybunał Konstytucyjny przepisów zawierających te upoważnienia: „Zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy od lat są zmorą przedsiębiorców. Bo minister finansów na podstawie delegacji ustawowej może zwolnić z obowiązku ewidencjonowania za pomocą kas fiskalnych określone grupy podatników i rodzaj czynności jedynie czasowo. Co roku więc, a ostatnio co pół roku, podatnicy przeżywają horror, bo nie wiedzą, czy komuś w ministerstwie nie przyjdzie do głowy pomysł cofnięcia zwolnienia. Z punktu widzenia normalnych zasad funkcjonowania przedsiębiorców i pewności prawa, niewiele jest takich absurdów jak ten stworzony przez system czasowych zwolnień. Przedsiębiorca nigdy nie może być pewny, czy coś się nie zmieni. W związku z tym przeniesienie całego systemu zwolnień do ustawy zapewni trwałość i stabilność oraz zniechęci do dokonywania częstych zmian” (cyt. za: G.J. Leśniak, wyd. cyt.).

¹¹ Wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” Seria A, 2009, nr 7(123), s. 1148.

¹² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, wyd. cyt., s. 269.

równy z treścią, jak i założeniem ustawy. Organ wydający rozporządzenie powinien stworzyć taką regulację, która jest ponadto zgodna z: 1) literalnymi postanowieniami materialnymi konstytucji i wszystkich ustaw wchodzących w przedmiotowy zakres regulacji, 2) wyrażonymi w aktach ustawowych w sposób ogólny zasadami prawnymi, np. z konstytucyjną zasadą równości obciążeń obywateli, 3) regulacjami ustawowymi typu proceduralnego, które nie muszą prowadzić do sformułowania innej treści aktu prawnego, ale ich nieuwzględnienie jest zawsze uchybieniem polegającym na zignorowaniu wyraźnych i kategorycznych postanowień ustawowych, np. w zakresie wymogu opinii czy konsultacji, co w efekcie stanowi przesłankę uchylenia rozporządzenia¹³.

Stosownie do powyższych wymogów sprzeczność rozporządzenia z ustawą może zachodzić w następujących sytuacjach:

1) gdy organ, który akt wydał, nie był upoważniony przez ustawę do ustanowienia zawartej w nim normy;

2) gdy w rozporządzeniu ustanowiona została norma prawna sprzeczna z normą zawartą w ustawie (bądź w innym, wyższym niż rozporządzenie powszechnie obowiązującym akcie normatywnym¹⁴);

3) gdy podczas wydawania rozporządzenia zostały naruszone przepisy proceduralne określone w przepisie upoważniającym zawartym w ustawie (np. bez zasięgnięcia wymaganej opinii właściwego ministra);

4) gdy akt niższego rzędu został wydany z naruszeniem przepisów regulujących zasady publikowania i wchodzenia w życie aktów normatywnych. W ramach realizacji zasady legalizmu organ wydający akt normatywny obowiązany jest przestrzegać również uregulowań dotyczących zasad ogłaszania takich aktów oraz ustalania daty wejścia ich w życie.

3. Odmowa zastosowania rozporządzenia przez sąd wśród form korygowania wadliwego prawodawstwa

S. Wronkowska wskazuje dwie formy korygowania wadliwego prawodawstwa: uchylanie aktów normatywnych (lub norm w nim zawartych) obarczonych wadami oraz niestosowanie w konkretnej sprawie przepisów wadliwych, bez ich eliminacji z systemu prawnego¹⁵.

Kontrolę pierwszego rodzaju sprawują sądy konstytucyjne (w Polsce TK), które – poprzez uchylenie z systemu norm wadliwych – przywracają mu poprawność po-

¹³ J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] tenże (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 107.

¹⁴ Zob. kwestię niezgodności rozporządzenia z prawem wspólnotowym na tle sprawy o zwrot nadwyżki opłat za kartę pojazdu w: M. Kosiarski, *Nadwyżkę opłat za pojazd można odzyskać, kierując pozew do sądu*, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2009 r., s. C2.

¹⁵ S. Wronkowska, *Jednostka a władza prawodawcza*, [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1996, s. 82-83.

legającą na zgodności z konstytucją. Mocna strona tej formy kontroli sprowadza się do ochrony jednostek *pro futuro* – norma obciążona wadą przestaje obowiązywać i nie będzie stosowana. Nie chroni jednak obywatela w przypadku, gdy taka norma obowiązuje i właśnie w stosunku do niego została zastosowana. Uzyskanie ochrony będzie możliwe dopiero po wyeliminowaniu przepisu przez TK, ale trwa to stosunkowo długo¹⁶.

Druga forma kontroli polega na niezastosowaniu przepisów wadliwych w konkretnej sprawie, co nie prowadzi do ich eliminacji z systemu prawnego. Funkcję taką spełnia np. upoważnienie sądu, by w razie stwierdzenia niezgodności aktu podstawowego z ustawą zastosował przepisy ustawy. Mocną stroną tej kontroli jest to, że konsekwencje obowiązywania wadliwych norm nie obciążają w danym przypadku jednostki. Słabością jest natomiast nieprzywrócenie systemowi prawnemu zgodności z konstytucją, a także groźba niejednorodności rozstrzygnięć sądowych na tle formalnie obowiązującego rozporządzenia¹⁷.

Instytucję odmowy zastosowania rozporządzenia przez sąd akceptuje – ogólnie rzecz biorąc – zarówno współczesna doktryna prawa, jak i orzecznictwo sądowe. Źródło omawianej kompetencji sądów leży w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom¹⁸. Nie wynika bowiem z niego podległość sędziów aktom podstawowym. Aktualny jest przy tym komentarz J. Łętowskiego, iż nie oznacza to, że w ogóle należy kwestionować obowiązek stosowania się sądów do przepisów wykonawczych. Obowiązek honorowania i stosowania tych przepisów wynika dla sądów właśnie z ustaw. Dopuszczalność regulowania konkretnych zagadnień w drodze przepisów pochodzących od naczelných organów administracji państwowej wynika wszak z aktów ustawowych. Sąd winien jednak stosować przepisy rozporządzeń tylko wtedy, gdy przepisy te nie wykraczają poza granice ustalone danym upoważnieniem ustawowym, są zgodne z innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi, czynią zadość ustawowym warunkom wejścia w życie, dotyczącym ukształtowania upoważnienia ustawowego, tekstu przepisu i jego ogłoszenia¹⁹.

Kompetencja sądu do odmowy zastosowania aktu normatywnego niezgodnego z aktem prawa wspólnotowego ma ponadto swoje umocowanie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (dalej: ETS). W orzeczeniu

¹⁶ W 2010 r. średni czas rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy zakończonej wyrokiem wyniósł ok. 21 miesięcy; M. Domagalski, *Trybunał powinien być sprawniejszy i otwarty*, „Rzeczpospolita” z 7 kwietnia 2011 r., s. C3.

¹⁷ S. Wronkowska, wyd. cyt., s. 82-83.

¹⁸ Tak np. W. Skrzydło, *Sądy i trybunały w praktyce stosowania konstytucji*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 272; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 189.

¹⁹ J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 117-118.

w sprawie 106/77 Simmenthal stwierdził on bowiem: „Sąd krajowy, który w ramach swojej właściwości ma stosować prawo wspólnotowe, jest zobowiązany do dbałości o pełną skuteczność tych norm, co przejawia się również w konieczności niestosowania każdego, również późniejszego postanowienia prawa wewnętrznego, bez konieczności wnioskowania lub czekania na uchylene danej normy w trybie ustawodawczym lub w jakimkolwiek innym postępowaniu przewidzianym przez prawo konstytucyjne”²⁰.

W doktrynie prawa panuje przekonanie o pełnej alternatywności dwóch wymienionych powyżej, za S. Wronkowską, sposobów kontroli rozporządzeń²¹. W opinii L. Garlickiego przemawiają za tym cztery względy:

- spoczywający na sądach obowiązek ochrony konstytucji, który obliguje je do wykorzystywania wszystkich przysługujących im środków prawnych w tym zakresie;
- ogólna zasada postępowania sądowego, iż sąd obowiązany jest samodzielnie rozstrzygać wszelkie kwestie konieczne do wyjaśnienia sprawy i dążyć do możliwie szybkiego wydania orzeczenia; przekazanie określonych wątpliwości prawnych (czy faktycznych) do wyjaśnienia przez inne organy jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna podstawa ustawowa;
- kompetencja sądu do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy, której istnienie czyni wątpliwym założenie, że wynik toczzonego przed nim postępowania zależy od rozstrzygnięć TK;
- fakultatywność instytucji pytania prawnego²².

Zdaniem J.P. Tarno działalność kontrolna Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), polegająca na odmowie zastosowania wadliwego rozporządzenia przez sąd, jest „uzupełnieniem” kontroli sprawowanej przez TK. Wykonywanie funkcji kontrolnej równoległe przez TK i NSA jest w jego ocenie nie tylko możliwe, ale także niezbędne, gdyż NSA – korzystając z uprawnienia do incydentalnej kontroli aktów normatywnych – może zapewnić rozstrzygnięcie spraw na podstawie konstytucyjnych przepisów prawa. Stąd wniosek, iż sprawowana przez niego kontrola stanowi jeden z warunków realizacji norm konstytucyjnych w orzecznictwie sądów²³. Przy tym o ile nadrzędnym celem kontroli sprawowanej przez TK jest „ochrona nadrzędności konstytucji i wynikającego z niej systemu prawnego”²⁴, o tyle kontrola

²⁰ A. Wyrozumka, *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego działania*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 228.

²¹ A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, z. 5, s. 7; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 2, s. 41; J.P. Tarno, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1999, s. 164-165.

²² L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 41.

²³ J.P. Tarno, wyd. cyt., s. 164.

²⁴ A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Iustitia, Białystok 1995, s. 42.

konkretnego interesu prawnego jednostki jest podstawowym celem kontroli sprawowanej przez NSA w stosunku do aktów indywidualnych, które mogły zostać wydane na podstawie wadliwego rozporządzenia²⁵.

4. Przesłanki odmowy zastosowania rozporządzenia przez sąd

W toku postępowania sąd może zbadać, zarówno z urzędu, jak i wskutek zarzutu strony czy uczestnika postępowania, legalność i konstytucyjność norm podustawowych, które winny być przezeń zastosowane w konkretnej sprawie. Bezzasadność wątpliwości czy zarzutu prowadzi do zastosowania danej normy. Jeśli jednak sąd uzna, iż poważne wątpliwości lub zarzuty co do legalności lub konstytucyjności prawa są uzasadnione, może poprzestać na odmowie zastosowania w sprawie podustawowego aktu normatywnego, jeżeli ma on jednostkowe zastosowanie w rozpatrywanej sprawie i niecelowe lub niepotrzebne jest jego eliminowanie z systemu prawnego. Odmawiając zastosowania rozporządzenia, sąd wywiera bezpośredni wpływ na byt prawny np. decyzji administracyjnej, ale nie na przepis rozporządzenia stanowiącego podstawę prawną tej decyzji. Innymi słowy, „skutki orzeczenia sądu administracyjnego wobec przepisu rozporządzenia będą zatem zamykały się tylko w granicach konkretnej sprawy administracyjnej rozpoznawanej przez sąd”²⁶.

Najczęściej skutkiem odmowy zastosowania przez sąd sprzecznego z ustawą aktu niższego rzędu jest konieczność dokonania oceny zgodności zaskarżonej decyzji administracyjnej (postanowienia) bezpośrednio z przepisami ustawy²⁷. Jeżeli więc np. akt niższego rzędu bezpodstawnie nakłada na obywateli obowiązki nieprzewidziane w ustawie, to trzeba uznać, że obowiązki takie nie istnieją, gdyż na obywatelu ciążyą takie tylko obowiązki, jakie przewiduje ustawa. Może być jednak i tak, że odmawiając zastosowania aktu niższego rzędu, nie wystarczy odwołanie się do ustawy. W orzeczeniu z 8 czerwca 1992 r.²⁸ NSA uznał, że uchylające zawieszenie ceł rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1991 r. w sprawie zmiany stawek ceł na niektóre towary przywożone z zagranicy było sprzeczne z art. 1 Konstytucji RP. Próba oceny sprawy na podstawie przepisów ustawowych była jednak niemożliwa, gdyż ustawa z 28 grudnia 1989 r. Prawo celne żadnych stawek ceł bezpośrednio nie przewidywała, upoważniając do ich ustalania Radę Ministrów (art. 4, ust. 5, pkt 1). Uchylając decyzję wydaną na podstawie sprzecznego z ustawą rozporządzenia Rady Ministrów, NSA musiał więc zalecić zastosowanie w sprawie poprzednio obowiązującego rozporządzenia, które było zgodne z ustawą²⁹.

²⁵ J.P. Tarno, wyd. cyt., s. 163.

²⁶ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych. Stan prawny na dzień 17 lutego 2003 r.*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 43.

²⁷ Orzeczenie SN z 3 stycznia 1984 r., II SA 1797/83.

²⁸ III SA 241/92.

²⁹ A. Zieliński, *Sprzeczność aktu normatywnego niższego rzędu z ustawą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przełęcz Sądowy” 1993, nr 11-12, s. 53 i n.

Sąd może odmówić zastosowania rozporządzenia niezgodnego z ustawą upoważniającą tym bardziej wtedy, gdy TK orzekł o niezgodności rozporządzenia z aktem wyższego rzędu, choć odroczył termin wejścia w życie swojego wyroku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r. stwierdził, że sąd administracyjny, podlegający tylko Konstytucji i ustawom, nie może uwzględnić przy wydawaniu wyroku przepisu rozporządzenia niezgodnego z Konstytucją, tym bardziej wówczas, gdy zakwestionował go TK, choć odroczył termin wejścia w życie swojego wyroku i tym samym utraty mocy obowiązującej przez przepis rozporządzenia. Pogląd ten zaakceptował też NSA rozpatrujący skargę kasacyjną od powyższego wyroku WSA w Warszawie, podnosząc nieracjonalność innego rozwiązania, m.in. dlatego, iż wyrok TK pozwala podatnikowi wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania. W związku z tym trudno wymagać, by sądy stosowały zakwestionowane przepisy tylko po to, by w kolejnym postępowaniu nie brać już ich pod uwagę³⁰.

Może być tak, iż rozporządzenie będzie zgodne z upoważnieniem ustawowym, ale niezgodne z aktem ponadustawowym (np. Konstytucją czy prawem wspólnotowym). Należy tu wyróżnić dwie sytuacje:

1) rozporządzenie narusza postanowienia aktów wyższych niż ustawa upoważniająca do jego wydania czy też innych ustaw niż upoważniająca do jego wydania, przy czym upoważnienie ustawowe jest prawidłowe;

2) rozporządzenie narusza postanowienia aktów wyższych niż ustawa, co jest konsekwencją niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego.

O ile ta pierwsza nie wywołuje wątpliwości co do uprawnień sądu w zakresie odmowy stosowania rozporządzeń, o tyle druga zależy od odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie sąd może badać konstytucyjność ustaw. Ta ogólna, mocno kontrowersyjna w doktrynie i orzecznictwie sądowym kwestia rzutuje na zagadnienie stosunku sądu do niekonstytucyjnego, choć zgodnego z ustawą, rozporządzenia. Przychylam się do dominującego poglądu, odmawiającego sądom prawa do samodzielnego decydowania o niekonstytucyjności ustaw i orzekania w danej sprawie z ich pominięciem³¹. W dyskusji na temat odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej podnosi się, że wywodzenie roszczeń z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może prowadzić do wyraźnego lub konkludentnego pomijania przez sąd orzekający przepisów ustawowych ograniczających prawo do wynagrodzenia szkody³².

³⁰ K. Piłat, *Sąd stosuje rozporządzenia, jeśli są zgodne z ustawą*, „Rzeczpospolita” z 17 lipca 2009 r.

³¹ Tak np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998, s. 257, 317; P. Sarnecki, *Wprowadzenie konstytucji w życie*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1998, s. 17-18; B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 14 i n. Odmienne np. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 378; A. Kozak, *Konstytucja jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 111-112.

³² L. Bosek, wyd. cyt., s. 79.

Instytucją prawną, z której powinien skorzystać sąd w przypadku pojawienia się wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawowego, jest pytanie prawne do TK³³. Artykuł 193 Konstytucji RP stanowi, iż „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. J. Trzeciński dostrzega w tym przepisie obowiązek sądu zadania pytania prawnego TK, jeżeli są spełnione przesłanki w nim opisane. Jednocześnie podnosi on, iż normy kompetencyjnej nie można domniemywać, w tym przypadku o następującej treści: „Sądy mają prawo odmowy zastosowania ustawy na tej podstawie, iż zdaniem sądu ustawa (jej przepis) jest sprzeczna z konstytucją”. Wymogi demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) nakazują szukać podstawy działania organów państwowych w wyraźnie określonych normach kompetencyjnych. Wśród konstytucyjnych organów państwa tylko TK został wyposażony w kompetencje pozwalające dokonywać kontroli konstytucyjności ustaw³⁴.

Odmienne należy jednak ocenić sytuację, gdy upoważnienie ustawowe jest niezgodne z prawem wspólnotowym. Teoretycznie rozporządzenie może być wydane na podstawie upoważnienia ustawowego niezgodnego z prawem wspólnotowym, np. przewidującego regulację w rozporządzeniu spraw należących do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej. Zgodnie z przytoczonym powyżej orzecnictwem ETS sąd władny jest odmówić zastosowania ustawy niezgodnej z prawem wspólnotowym. Mógłby więc odmówić zastosowania w konkretnej sprawie rozporządzenia zgodnego wprawdzie z ustawą upoważniającą, ale niezgodnego w istocie – poprzez wadliwe upoważnienie – z prawem wspólnotowym.

Zdaniem N. Półtorak różnicowanie kompetencji sądów w zakresie odmowy stosowania ustaw w zależności od tego, czy wzorcem kontroli jest Konstytucja RP czy też prawo wspólnotowe, jest wątpliwe, tym bardziej że – w jej opinii – podstawy normatywne tego obowiązku w prawie wspólnotowym są znacznie słabsze niż w prawie polskim³⁵. Ten stan rzeczy jest jednak akceptowany w orzecnictwie TK jako mający dwie odrębne podstawy prawne – w Konstytucji RP i w prawie wspólnotowym.

5. Problemy powstające w związku z odmową zastosowania rozporządzenia przez sąd

W doktrynie prawa pojawiają się zastrzeżenia co do zasadności poglądu o pełnej alternatywności stosowania dwóch form korygowania wadliwych aktów podustawowych (pytanie prawne do TK bądź odmowa zastosowania rozporządzenia przez

³³ W przypadku niepowodzenia zastosowania wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją.

³⁴ J. Trzeciński, *Normy kompetencyjnej nie można domniemywać*, „Rzeczpospolita” z 5 grudnia 2001 r., s. C3.

³⁵ N. Półtorak, wyd. cyt., s. 380.

sąd). Niejednolitość rozstrzygnięć sądowych w podobnych sprawach różnych podmiotów, wynikająca z odmiennej oceny legalności rozporządzenia przez sąd, godzi w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa³⁶. Posłużmy się przykładem: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian postanawiało, iż na terenie województw katowickiego i krakowskiego przedmiotowe opłaty będą wyższe o 100% w stosunku do wysokości opłat ustalonych dla pozostałych terenów kraju. Zróznicowanie prawne różnych przedsiębiorców z tego tytułu, iż jeden sąd stosowałby to rozporządzenie, uznając za legalne podwyższone opłaty nałożone na przedsiębiorców np. z województwa katowickiego, a drugi sąd odmawiałby jego stosowania jako niekonstytucyjnego, roztaczając ochronę na przedsiębiorców z województwa krakowskiego, byłoby tu oczywiście niezasadne, skoro rozporządzenia obowiązują *erga omnes*. Sięgnięcie więc po instytucję pytania prawnego przez sąd służyłoby ochronie zasady równości wobec prawa, gdyż TK uznałby, iż albo wszyscy są zobowiązani do przestrzegania zgodnego z prawem rozporządzenia, albo też rozporządzenie jako niezgodne z prawem podlega uchyleniu.

Ponadto należy zauważyć, że ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże tylko w tej sprawie ten sąd i organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia³⁷. Tylko więc wtedy, gdy sąd administracyjny, kontrolując legalność zaskarżonej decyzji, odmówi zastosowania przepisu aktu wykonawczego sprzecznego z ustawą, organ administracji publicznej będzie mógł – jako związany oceną prawną sądu – odmówić zastosowania takiego aktu³⁸. W praktyce powoduje to, że organy administracji publicznej rozstrzygając nawet sprawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego, muszą powołać w podstawie materialnoprawnej przepis rozporządzenia, którego zastosowania odmówił skład orzekający NSA³⁹.

Powyższe sytuacje stwarzają ryzyko niejednolitości rozstrzygnięć i niepewności co do obowiązującego stanu prawnego⁴⁰. Ponadto, w ocenie M. Safjana, instytucja odmowy zastosowania rozporządzenia przez sąd podważa sens kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK. To pytania prawne kierowane do TK w trybie art. 193 Konstytucji przez sądy powszechne są właściwym instrumentem

³⁶ Zwracał też na to uwagę A. Kabat, *Wpływ organów orzekających na kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, s. 34.

³⁷ Zob. art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

³⁸ Tak słusznie Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w sprawie interpretacji prawa podatkowego z dnia 2 kwietnia 2008 r.; zob. A. Partyka, *VAT: Korekta faktury VAT a podatek należny*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2008, nr 6, www.mrf.pl.

³⁹ W. Skrzydło, wyd. cyt., s. 273.

⁴⁰ A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 12; M. Safjan, *Od odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (po 1 września 2004)*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 45, przyp. 4.

eliminacji przepisów niezgodnych z aktami hierarchicznie wyższymi, także przepisów wykonawczych⁴¹.

Podniesione wątpliwości związane z instytucją odmowy stosowania rozporządzeń przez sądy nakazują sceptycznie odnieść się do poglądu o pełnej alternatywności sposobów wyjaśniania legalności rozporządzeń. Sąd nie zawsze może poprzestać na odmowie zastosowania rozporządzenia w konkretnej sprawie ze względu na konstytucyjną zasadę praworządności⁴². Według poglądu A. Józefowicza, wyrażonego jeszcze w trakcie obowiązywania Konstytucji PRL, wymieniona w tym akcie zasada (art. 8, ust. 2) oraz jej konkretyzacje ustawowe w aktach prawnych regulujących ustroj i zasady funkcjonowania sądów oznaczała z jednej strony zakaz działań sprzecznych z Konstytucją, aktami ustawodawczymi i innymi, a z drugiej nakaz podejmowania w ramach swej właściwości działań służących ochronie Konstytucji i prawa oraz umacnianiu praworządności przez zastosowanie środków prawnych prowadzących do eliminacji niekonstytucyjnej lub nielegalnej normy prawnej z systemu prawnego⁴³.

Za kryterium determinujące właściwy wybór sposobu wyjaśnienia wątpliwości związanych z zagadnieniem legalności rozporządzenia uznał zasadę praworządności również A. Kabat. Jego zdaniem odmowa zastosowania rozporządzenia przez sąd „nie zakłóci w istotny sposób zasady praworządności”, gdy po pierwsze, przedmiotem wątpliwości jest akt podustawowy o niedużym zakresie stosowania, regulujący ponadto materię obejmującą zagadnienia mające mniejsze znaczenie dla jego adresatów. Konsekwencją nieuchylenia rozporządzenia może być wprawdzie jego stosowanie w innych sprawach, jednakże niebezpieczeństwo naruszenia zasady praworządności nie będzie tu duże. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym gwarancyjny charakter dla tej zasady miała regulacja art. 22, ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym informacja o niezgodności rozporządzenia z prawem miała trafić do TK, który w razie potrzeby mógł podjąć niezbędne czynności zmierzające do wyeliminowania tej niezgodności. Druga sytuacja, w której odmowa zastosowania rozporządzenia nie budzi wątpliwości, to oczywiście niezgodność rozporządzenia z prawem⁴⁴.

Odmowa zastosowania rozporządzenia nie będzie natomiast wskazana z punktu widzenia zasady praworządności (i równości wobec prawa), gdy wątpliwości sądu dotyczą rozporządzenia o szerokim zastosowaniu, regulującego ważną materię, w szczególności (choć nie tylko) z zakresu praw lub obowiązków obywateli lub innych

⁴¹ M. Safjan, wyd. cyt.

⁴² Tak m.in. A. Józefowicz, *Uprawnienia sądów w zakresie badania zgodności prawa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 77; A. Kabat, *Wpływ organów...*, s. 33 i n.; W. Skrzydło, wyd. cyt., s. 274. Zdaniem Mirosława Granata (*Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 23), zasada praworządności jest jedną z reguł dotyczących wolności i praw człowieka. Reguły te składają się na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

⁴³ A. Józefowicz, wyd. cyt., s. 77.

⁴⁴ A. Kabat, *Wpływ organów...*, s. 33-34.

podmiotów prawa⁴⁵. Sąd powinien w takiej sytuacji skorzystać z instytucji pytania prawnego do TK celem uzyskania autorytatywnej decyzji w sprawie konstytucyjności bądź niekonstytucyjności rozporządzenia. Dotyczy to także sytuacji, gdy ocena legalności (konstytucyjności) rozporządzenia jest problemem bardzo złożonym, zwłaszcza gdy granice upoważnienia ustawowego nie zostały wyraźnie określone. Wyjaśnienie tej kwestii wymagać będzie przeprowadzenia badań, które z uwagi na ich specyfikę, zakres i stopień skomplikowania mogą być trudne do zrealizowania w postępowaniu sądowym. Ponadto samodzielna próba ustalenia legalności rozporządzenia w postępowaniu sądowym mogłaby prowadzić w praktyce do różnej układni badanego aktu normatywnego⁴⁶.

Analiza orzecznictwa NSA, dokonana przez A. Zielińskiego, odzwierciedla na poziomie praktyki powyższe ostrożne stanowisko doktryny. Wynika z niej, iż wybór dwóch możliwych sposobów postępowania z niekonstytucyjnym rozporządzeniem zależy od okoliczności sprawy. NSA preferuje rozstrzyganie spraw z pominięciem sprzecznych z ustawą aktów normatywnych niższego rzędu, kierując się względami ochrony obywatela, który się do niego zwraca ze skargą. W dwóch jedynie przypadkach, omawianych przez cytowanego autora, droga pytania prawnego wydała się NSA bardziej właściwa: gdy skład orzekający nie był pewny, czy sprzeczność aktu wykonawczego z ustawą rzeczywiście zachodzi, i gdy po odmowie zastosowania aktu wykonawczego nie było jasne, jaka norma prawna, którą sąd powinien bezpośrednio zastosować, zawarta była w ustawie⁴⁷.

Wydaje się, iż każdy przypadek odmowy zastosowania rozporządzenia przez sąd powinien być przedmiotem sygnalizacji kierowanej do TK. Ze względu na wyłączenie możliwości działania TK z urzędu taka sygnalizacja ze strony sądu mogłaby być kierowana do organu legitymowanego generalnie w sprawach badania konstytucyjności prawa przez TK (np. Prezesa NSA, Prezesa SN i Rzecznika Praw Obywatelskich), który by rozważył zasadność zainicjowania postępowania w celu uchylenia normy rozporządzenia, której stosowania odmówił sąd w konkretnej sprawie. Przewidziana w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi instytucja sygnalizacji sądowej, kierowanej do organu administracji publicznej, nie jest wystarczająca, jako że wnioski i ustalenia zawarte w postanowieniu sądu nie wiążą formalnie adresata⁴⁸. Należy też wątpić w skuteczność sygnalizacji kierowanej do Prezesa Rady Ministrów przez Prezesa NSA, wskazującej na niezgodność rozporządzenia ministerialnego z prawem, w ramach informo-

⁴⁵ Tamże, s. 33; A. Józefowicz, wyd. cyt., s. 77.

⁴⁶ Tamże, s. 34.

⁴⁷ A. Zieliński, wyd. cyt., s. 54.

⁴⁸ Stosownie do art. 155 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.) w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może – w formie postanowienia – poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach.

wania premiera „o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne”⁴⁹. Prezes Rady Ministrów mógłby wystąpić na podstawie art. 149, ust. 2, zd. 2 Konstytucji RP z wnioskiem o uchylenie takiego rozporządzenia do Rady Ministrów, jednakże w praktyce dwa przypadki uchylenia rozporządzeń ministrów w tym trybie nastąpiły z innych powodów aniżeli ich niezgodność z prawem.

6. Zakończenie

Instytucja odmowy zastosowania rozporządzenia przez sąd jest powszechnie aprobowana w doktrynie prawa i w orzecznictwie sądowym, jako mająca swą podstawę prawną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Nie jest jednak uzasadniony pogląd o pełnej alternatywności dwóch metod postępowania sądu z niekonstytucyjnym rozporządzeniem (skierowanie pytania prawnego do TK bądź odmowa zastosowania rozporządzenia przez sąd). Barię dla nieskrępowanego sięgania po instytucję odmowy zastosowania rozporządzenia są konstytucyjne zasady praworządności i równości wobec prawa.

Literatura

- Boć J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Cieślak-Wróblewska A., *Zamieszanie w gminach, będzie cięcie wydatków?*, „Rzeczpospolita” z 24 stycznia 2011 r.
- Cyran, *Powiaty zwrócą opłatę*, „Rzeczpospolita” z 10 maja 2011 r.
- Cyran, *Rząd lata dziury tam, gdzie nie powinien*, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2011 r.
- Cyrankiewicz M., *Gminy muszą zacząć oszczędzać*, „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2011 r.
- Domagalski M., *Trybunał powinien być sprawniejszy i otwarty*, „Rzeczpospolita” z 7 kwietnia 2011 r.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1998.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2.
- Granat M., *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych. Stan prawny na dzień 17 lutego 2003 r.*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- Horbaczewski R., *Karty rujnią powiaty*, „Rzeczpospolita” z 16-17 kwietnia 2011 r.
- Józefowicz A., *Uprawnienia sądów w zakresie badania zgodności prawa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.

⁴⁹ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU 2002, nr 153, poz. 1269 ze zm.), „Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezesa Rady Ministrów o problemach funkcjonowania administracji publicznej wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne”.

- Kabat A., *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Iustitia, Białystok 1995.
- Kabat A., *Wpływ organów orzekających na kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5.
- Kosiarski M., *Nadwyżkę opłat za pojazd można odzyskać, kierując pozew do sądu*, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2009 r.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kozak A., *Konstytucja jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Leśniak G.J., *Dla kogo kasy fiskalne*, „Rzeczpospolita” z 17 lipca 2009 r.
- Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Łętowski J., *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967.
- Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- Nita B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1999.
- Partyka A., *VAT: Korekta faktury VAT a podatek należny*, „Monitor Rachunkowości i Finansów” 2008, nr 6, www.mrf.pl.
- Piłat K., *Sąd stosuje rozporządzenia, jeśli są zgodne z ustawą*, „Rzeczpospolita” z 17 lipca 2009 r.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004)*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Sarnecki P., *Wprowadzenie konstytucji w życie*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1998.
- Skrzydło W., *Sądy i trybunały w praktyce stosowania konstytucji*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1999.
- Trzeciński J., *Normy kompetencyjne nie można domniemywać*, „Rzeczpospolita” z 5 grudnia 2001 r.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, DzU 2002, nr 153, poz. 1269 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.
- Wasilewski A., *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przeгляд Sądowy” 2000, z. 5.
- Weber M., *Minister finansów dusi długi samorządów*, „Rzeczpospolita” z 16 lutego 2011 r.
- Wierzbowski M., Wiktorska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Wronkowska S., *Jednostka a władza prawodawcza*, [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1996.
- Wyrozumska A., *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego działania*, [w:] *Institucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, red. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Zieliński A., *Sprzeczność aktu normatywnego niższego rzędu z ustawą w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przeгляд Sądowy” 1993, nr 11-12.

THE RIGHT OF COURTS TO REFUSE INCIDENTALLY TO APPLY REGULATIONS

Summary: Among sources of law in Poland regulations are especially important for the public commercial law. While the legislative proceedings in the Sejm and Senat is regulated in some details on the level of the Constitution itself, procedural provisions determining issuing normative acts by public administration are scarce and, if they exist, deal usually with a particular regulation. Due to lack of universally binding procedural provisions concerning enacting laws by administration it is particularly important to establish a proper control system to test the legality of such acts. An important element of this system is the right of court to refuse incidentally to apply a regulation. It has some advantages like immediate protection of an individual who feels injured by the appliance of a regulation which is contrary to law. It has disadvantages, however, which are connected with potentially possible breach of the principle of equality before law. The aim of the paper is to present an essence of the right of courts to refuse incidentally to apply a regulation and problems arising out its application.

Keywords: regulation, incidental control of regulation, judicial review of public administration.