

DOMNIEMANIE KONSTYTUCYJNOŚCI A KOMPETENCJE SĄDÓW

A. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Sądy są ostatecznym arbitrem rozstrzygającym spory między obywatelami a państwem i z tego powodu stanowią filar Konstytucji. W taki sposób charakteryzuje się funkcję sądów w Zjednoczonym Królestwie. Takie spojrzenie akcentuje nie tylko szczególną rolę i pozycję sądów, ale także wyraża zasadę, wedle której to sądy decydują, co jest prawem, nadając mu ostateczny i wiążący kształt¹. Bynajmniej nie sporadycznie zdarza się jednak, że przepisy obowiązujące wedle kryteriów stosowanych przez sądy przestają być respektowane. Rozmaitość sposobów, na które może się to zdarzyć, należy do patologii systemów prawa². Nierespektowanie przepisów, o którym pisał H. L. A. Hart, wynikać może z różnych przyczyn, wśród których wymienić należy także przypadki wprowadzania do systemu prawa rozwiązań godzących w aksjologię, na której posadowiony jest system prawa. Systemy prawa bywają w różny sposób „zabezpieczane” przed tego typu przypadkami. Założenie o normatywności Konstytucji powiązane z zasadą jej nadrzędności i bezpośredniego stosowania to jeden z tego

typu mechanizmów, mający na celu zagwarantowanie, w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, zgodności sposobów odczytywania i stosowania przepisów z konstytucyjną aksjologią i zasadami, w tym w szczególności wyrażonymi w niej prawami podstawowymi. Innymi słowy, respektowania ich wedle kryteriów stosowanych przez sądy w ujęciu H. L. A. Harta. Zasada nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji może być w tym kontekście postrzegana jako metoda rozwiązywania kolizji, ujawniających się między składającymi się na system prawny aktami normatywnymi a Konstytucją. Wykorzystywanie Konstytucji jako podstawy podejmowanych rozstrzygnięć w takich sytuacjach przyjmuje różną postać, w szczególności zaś może być oparte na systemie rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa lub na systemie jednolitym (scentralizowanym), w którym określonego typu kompetencje powierzone zostają jednemu tylko organowi. W systemach, w których rozstrzyganie o niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją powierzone jest specjalnemu organowi, przyjmuje się zarazem swoiste założenie „domniemania konstytucyjności”³, wyłączające do czasu jego wzruszenia

¹ W sposób charakterystyczny dla systemu *common law* określił to J. Marshall, wskazując, że „jest kwestią odpowiedzialności i obowiązkiem sądów powiedzieć, czym jest prawo”. Stanowisko to przedstawiono w związku z rozstrzygnięciem sprawy *Marbury v. Madison*, uważanej powszechnie za początek kontroli konstytucyjności przez sądy. Zob. w tej kwestii M. Barczentewicz, *Inspiracje amerykańskie w dyskusjach wokół interpretacji konstytucji*, (w:) *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 81. Zob. też przypis 13.

² H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 163.

³ Z uwagi na powiązanie domniemania konstytucyjności z wyłącznością kompetencyjną jednego organu do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych składających się na system prawa posługujemy się w tym miejscu sformulowaniem „swoiste” domniemanie konstytucyjności. W systemach opartych na modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności także przyjmuje się domniemanie konstytucyjności, z tym jednak, że nie jest ono postrzegane jako metaregula kolizyjna, wyłączająca możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego skutkującego odmową jego zastosowania przez sądy powszechne. Zob. w szczególności stanowisko S. Wronkowskiej, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, z. 9, s. 21.

przez upoważniony do badania konstytucyjności organ możliwości wykorzystywania w procesie stanowienia prawa reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori* w jej radykalnym wydaniu, tj. skutkującej odmową zastosowania przepisu sprzecznego z normą dekodowaną z aktu wyższego rzędu⁴. Domniemanie konstytucyjności bywa zatem wykorzystywane jako podstawa twierdzenia, że żaden inny podmiot, poza organem posiadającym specjalną kompetencję, nie ma możliwości dokonywania oceny zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w sytuacji związanej z odmową jego stosowania. W polskim piśmiennictwie i orzecznictwie od dawna toczy się z różną intensywnością spór o możliwość badania konstytucyjności prawa przez sądy⁵. Podejmując próbę przedstawienia własnego stanowiska w tej kwestii, nie sposób pominąć elementu, który – co najmniej w pew-

nym ujęciu – stwarza teoretyczne ramy kognicji sądów w procesie indywidualnego stosowania prawa, określając zarazem kształt i zakres obowiązków w razie wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją⁶. Elementem tym jest – przynajmniej w jednym z nadawanych mu znaczeń – domniemanie konstytucyjności⁷.

Funkcjonujący w Polsce system prawa opiera się na zasadzie nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz na skorelowanym z nimi domniemaniu konstytucyjności ustaw⁸. Domniemanie powyższe uznawane jest współcześnie za podstawowy składnik systemu prawa⁹. Jakkolwiek w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego tytułowe pojęcie wykorzystywane jest powszechnie¹⁰, odnalezienie informacji o jego prawnej podstawie, uzasadnieniu oraz funkcjach nie należy do zadań łatwych¹¹. W przypadku domnie-

⁴ Warto przytoczyć stanowisko S. Wronkowskiej, podkreślającej, że „to właśnie szczególny charakter niezgodności, do usuwania których miałyby służyć reguła *lex superior derogat legi inferiori* oraz społeczne konsekwencje jej stosowania tak jak każdej innej reguły kolizyjnej, sprawiają, jak wolno przypuszczać, że nie jest ona traktowana jak «zwykła» reguła egzekucyjna tekstu prawnego. Systemy prawne współczesnych państw nie przyjęły założenia, że każdy podmiot może, w toku wykładni, rozstrzygać niezgodność między normą kompetencji prawodawczej a normą, która powstała w rezultacie uczynienia użytku z tej kompetencji. Opierają się one na założeniu przeciwnym, nazywanym «domniemaniem» konstytucyjności czy legalności aktu normatywnego, w szczególności ustawy. Głosi ono, że do autorytatywnego ustalania niezgodności, o których mowa, wymagane jest specjalne upoważnienie” – W sprawie bezpośredniego, s. 21.

⁵ Zob. rekonstrukcyjną analizę tego zagadnienia M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 332 i n. oraz powołana tam literatura przedmiotu i orzecznictwo.

⁶ O potrzebie wypracowania modelu takiej kontroli pisaliśmy: M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 5–30.

⁷ Zob. S. Wronkowska, W sprawie bezpośredniego, s. 3 i n., a w szczególności s. 21.

⁸ W piśmiennictwie podkreśla się, że domniemanie konstytucyjności jest silnie związane z zasadą nadrzędności Konstytucji. Zob. m.in. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 219. Zob. też P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5 (88), s. 70.

⁹ W piśmiennictwie podkreśla się, że założenie domniemania konstytucyjności prawa stanowi fundament polskiego modelu kontroli konstytucyjności – M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93), s. 47.

¹⁰ Zob. w szczególności: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 219 i n.; P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 55 i n.; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 71 i n.; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 296.

¹¹ Warto wskazać, że w opracowaniach o charakterze podręcznikowym podaje się najbardziej podstawową i zarazem ogólną charakterystykę tego pojęcia, nie podejmując prób bliższego wyjaśnienia źródeł tej instytucji, zasad i podstaw jej funkcjonowania oraz wynikających z niej konsekwencji. Zasadniczo domniemanie konstytucyjności łącznie jest z funkcjonującym w Polsce modelem badania konstytucyjności. Zob. w szczególności P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne*, s. 295–296, który domniemanie konstytucyjności omawia w związku z art. 188 Konstytucji, wskazując, że „orzeczenia TK wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. W konsekwencji, jeśli TK w wyroku uzna niekonstytucyjność (nielegalność) danego aktu normatywnego lub określonych przepisów w nim zawartych, tracą one moc obowiązującą

mania konstytucyjności istotniejsze wydają się intuicje prawników niż precyzyjne określenie podstawy, treści, istoty i funkcji, jakie spełnia w systemie prawa. Domniemanie konstytucyjności wykorzystywane jest częstokroć w sposób intuicyjny, co sprawia, że jest to pojęcie niejednoznaczne i trudne do uchwycenia.

W zasadzie nie budzi wątpliwości wskazanie, że pojęcie „domniemanie konstytucyjności” wykształcone zostało w amerykańskim systemie prawnym i jest silnie związane ze specyficznym mechanizmem kontroli konstytucyjności ustaw, określanym jako model tzw. kontroli rozproszonej¹². Artykuł 3 Konstytucji USA upoważnia i zobowiązuje każdy sąd (federalny lub stanowy) do badania w każdym przypadku zgodności prawa, które ma być zastosowane w jednostkowym przypadku, z Konstytucją, a w przypadku niezgodności do uznania go za nieobowiązujące (*null and void*)¹³. Złożony system powiązań pomiędzy sądami stanowymi i federalnymi zapewnia możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności przez Sąd Najwyższy. W odróżnieniu nadto od derogacyjnego mechanizmu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jego powszechnie obowiązującej mocy, orzeczenie sądu amerykańskiego ustalające niezgodność badanej normy z Konstytucją wywołuje co do zasady skutek tylko w danej sprawie¹⁴. Wypracowane w orzecznictwie amerykańskim pojęcie „do-

mnianie konstytucyjności” wydaje się być zatem nie w pełni przydatne do analizy w polskim systemie prawnym, przy założeniu, że kontrola konstytucyjności odbywa się wyłącznie przed TK. Stąd też pojęciu „domniemanie konstytucyjności” nadaje się w Polsce odmienne znaczenie. Zupełnie inaczej byłoby, gdyby pojęcie to odnieść do kontroli konstytucyjności na zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji w indywidualnych postępowaniach, toczących się przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

W okresie międzywojennym tzw. „mocne” domniemanie konstytucyjności wywodzono z art. 81 Konstytucji z 17 marca 1921 r., który stanowił, że sądy nie mają prawa badania ważności ustaw ważnie ogłoszonych. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności – jak się wskazuje – miało charakter formalny, kompetencyjny i materialny¹⁵. Dzisiejszy brak jednoznacznej normatywnej podstawy domniemanie konstytucyjności w zestawieniu z lakonicznością wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego oraz teorii prawa w kwestii tego domniemanie sprawiają, że wątpliwości dotyczą w zasadzie wszystkich aspektów łączących się z tą szczególną instytucją. W szczególności dalekie od klarowności jest zagadnienie podstaw (źródeł) domniemanie konstytucyjności¹⁶, charakteru tej instytucji, w tym zwłaszcza zaliczenia jej do kategorii:

z dniem urzędowego ogłoszenia wyroku, nie zaś z mocą wsteczną, na przykład dniem ogłoszenia wadliwego aktu. Pozostaje to w pewnym związku z zasadą domniemanie konstytucyjności (legalności) aktu normatywnego. Uznaje się bowiem, że tak długo, jak długo TK nie uzna wyrokiem danego aktu za niekonstytucyjny, winien on być uważany za konstytucyjny (legalny), a więc przestrzegany i stosowany”. Trzeba jednak zaznaczyć, że w wielu podręcznikach zagadnienia domniemanie konstytucyjności w zasadzie w ogóle się nie analizuje.

¹² Zob. w tym zakresie interesujące rozważania K. Szczuckiego, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015, s. 21 i n. oraz powołaną tam literaturę przedmiotu i orzecznictwo.

¹³ Por. zwłaszcza *Davies Warehouse Co. v. Bowles*, 321 U.S. 144 (1944); *Kemper v. Hawkins*, Sąd Stanowy Wirginii 3 Va. (1 Va. cases) 20 (1793); *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803); *Feltcher v. Peck* 1810, 10 U.S. 87 (1810); *Martin's v. Hunter's Lessee* 1816, 14 U.S. 304 (1816); *Murray v. The Schooner Charming Betsy*, 6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804) oraz inne orzeczenia szeroko omawiane: T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Niepublikowana rozprawa doktorska*, Poznań 2014, s. 17 i n.

¹⁴ P. Mikuli, *Zdekoncentrowana kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2002, s. 69.

¹⁵ Por. T. Stawecki, *Wczesna refleksja nad wykładnią konstytucji: polska literatura prawnicza przed 1939 r.*, (w:) T. Stawecki, P. Winczorek, *Wykładnia Konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 118 i 119 i powołana tam literatura.

¹⁶ Zob. w szczególności P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 219; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 230 i n.; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, (w:) Polska kultura prawa

zasad ustrojowych (elementu zasady podziału władzy), domniemań prawnych¹⁷, domniemań faktycznych lub domniemań interpretacyjnych¹⁸, charakterystyki zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego¹⁹, reguł kolizyjnych (lub metareguł o charakterze kolizyjnym)²⁰, reguł proceduralnych, czy wreszcie instytucji o niejednorodnym (mieszanym) charakterze.

Uzasadnienia oraz źródeł tej szczególnej instytucji (konstrukcji) poszukiwać można w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w analizach z zakresu teorii prawa.

Najobszerniejsze wypowiedzi dotyczące domniemanie konstytucyjności odnaleźć można w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wykorzystywane jest przede wszystkim, choć nie wyłącznie, do charakterystyki modelu kontroli konstytucyjności prawa²¹. Domniemanie konstytucyjności ustaw łączy się z zasadą podziału władzy oraz potrzebą zagwarantowania ustrojowej pozycji parlamentu jako podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą²². W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności uzasadnia się „koniecznością ochrony pozycji ustrojowej parlamentu”²³. Pozycja ta gwaranto-

wać ma swobodę ustawodawcy decydowania o zakresie, sposobie i formach regulacji prawnej²⁴. W nowszym orzecznictwie TK wiązane jest z procesem stosowania prawa, uzasadniającym modyfikację rekonstrukcji norm i praktyki stosowania prawa w razie obalenia domniemanie konstytucyjności, w sytuacji gdy doszło do formalnego zakwestionowania podstaw tego domniemanie, przy jednoczesnym braku derogacji właściwych przepisów²⁵.

W podobny sposób termin ten używany jest w piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, co do zasady nawiązującego do wypowiedzi dotyczących domniemanie konstytucyjności prezentowanych przez TK²⁶.

Pojęcie „domniemanie konstytucyjności” pojawia się w rozważaniach z zakresu teorii prawa, w szczególności zaś w analizach dotyczących modeli i teorii wykładni²⁷. W tej sferze domniemanie konstytucyjności stanowi element koncepcji wykładni, służący realizacji zasady nadrzędności Konstytucji oraz zasady bezpośredniego jej stosowania w procesie interpretacji. Wiąże się z hierarchiczną strukturą systemu prawa, traktowanego jako zbiór przepisów uporządkowanych pod względem

a proces integracji europejskiej, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 59 i n.; J. Nowacki, *O pojmowaniu domniemań prawnych*, (w:) *Studia z zakresu teorii prawa*, Kraków 2003, s. 491 i n.

¹⁷ Zob. w szczególności J. Nowacki, *O pojmowaniu domniemań prawnych*, s. 491 i n.; T. Gizbert-Studnicki, *Spór o domniemanie prawne*, PiP 1977, z. 11, s. 69 i n.; tenże, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS 1974, nr 1, s. 113 i n.

¹⁸ Tak w szczególności L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 230; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, s. 59 i n.

¹⁹ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 71 i n.

²⁰ Tak w szczególności S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21.

²¹ W piśmiennictwie wskazuje się, że domniemanie to stanowi jedno z założeń procedury kontroli konstytucyjności prawa, określających przede wszystkim rozkład ciężaru dowodu – por. P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 56 i n.

²² W tym kontekście wskazuje się, że konstrukcja ta związana jest z zasadą podziału władzy i związaną z nią względną swobodą regulacyjną ustawodawcy – P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 57; P. Winiczorek, *Prawo konstytucyjne*, s. 296.

²³ T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw*, s. 149.

²⁴ L. Garlicki, (w:) *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 15.

²⁵ Por. P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 59–60; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar prawo konstytucyjnych*, s. 332 i n.

²⁶ Zob. w szczególności P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 55 i n.; M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania*, s. 547.

²⁷ Zob. w szczególności L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 158 i n.; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21.

treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym²⁸. Ma postać idealizacyjną silnie związaną z założeniem racjonalności prawodawcy, spójności i niesprzeczności systemu prawa. Bywa także ujmowane jako „szczególne założenie” ograniczające zakres zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a więc jako swoiste dopełnienie systemu reguł kolizyjnych, metaregła, wyłączająca możliwość pominięcia normy sprzecznej z Konstytucją przez organ nieposiadający w tym zakresie specjalnego upoważnienia²⁹.

W piśmiennictwie zasadniczo analizuje się sposób wykorzystywania pojęcia „domniemanie konstytucyjności” w orzecznictwie TK, pozwalający na wyróżnienie czterech podstawowych jego znaczeń służących do charakterystyki odmiennych przypisywanych mu funkcji: a) jako określenia odnoszącego się do rozkładu ciężaru dowodu przed TK; b) jako określenia zasady postępowania przed TK; c) jako określenia szczególnej dyrektywy interpretacyjnej; d) jako określenia odnoszącego się do ogólnego założenia systemu prawa³⁰.

Sposoby wykorzystywania tego pojęcia w orzecznictwie TK oraz piśmiennictwie prawniczym pozwalają na wyróżnienie dwóch obszarów: partykularnego, związanego z kontrolą konstytucyjności prawa przez TK, w szczególności zaś odnoszącego się do wykładni operatywnej dokonywanej przez sąd konstytucyjny, rozkładu ciężaru argumentacji oraz uprawnień i obowiązków uczestników procesu kontroli konstytucyjności (obejmuje znaczenia wskazane

powyżej w pkt a i b) oraz uniwersalnego, związanego z procesem wykładni i stosowania prawa (obejmuje znaczenia wskazane powyżej w pkt c i d). W pierwszym ujęciu domniemanie konstytucyjności ma charakter pojęcia „wewnętrznego”, związanego z przyjmowanym modelem oceny konstytucyjności prawa; w drugim jest pojęciem uniwersalnym, powszechnym, elementem charakteryzującym i determinującym wykładnię i stosowanie prawa przez wszystkie organy i podmioty, nie tylko TK³¹.

O ile pierwszy ze wskazanych sposobów wykorzystywania pojęcia „domniemanie konstytucyjności” wiąże ten termin z kategorią domniemań (prawnych lub faktycznych); o tyle drugi wykazuje wyraźne podobieństwa do domniemań interpretacyjnych, traktowanych jako szczególne dyrektywy wykładni³².

W pierwszym ze wskazanych ujęć domniemanie konstytucyjności, jak każde wzruszalne domniemanie faktyczne lub prawne, może zostać przełamane. Podobnie za wzruszalne uznaje się w piśmiennictwie domniemanie konstytucyjności w drugim z występujących znaczeń³³. Trzeba jednak zaznaczyć, że pojęcie „domniemanie konstytucyjności” lokowane w obrębie przyjmowanego modelu badania konstytucyjności prawa pełni odmienne funkcje niż domniemanie konstytucyjności traktowane jako samodzielna instytucja prawna, określająca sposób stosowania prawa przez wszystkie podmioty, w szczególności zaś, gdy jest ono uznawane za szczególną dyrektywę interpretacyjną³⁴. Ta odmienność sprawia, że

²⁸ K. Pleszka, *Hierarchia w systemie prawa*, Kraków 1988, s. 13 i n.; K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 246 i n.

²⁹ Zob. w szczególności S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 158; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wydanie 6 poprawione, uwspółcześnione i wzbogacone, Warszawa 2012, s. 299 i n.

³⁰ Por. P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 66.

³¹ Analogiczne rozróżnienie wskazuje P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 71.

³² L. Morawski podkreśla, że „domniemania interpretacyjne odróżnić należy od domniemań prawnych i faktycznych. Te dwie ostatnie kategorie domniemań wiążą się bowiem z kwestią ustalenia stanu prawnego lub stanu faktycznego, a nie z zasadami rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych” – *Zasady wykładni prawa*, s. 158.

³³ Zob. w tej kwestii szerzej L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 155–156.

³⁴ To rozróżnienie wskazuje P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 71. Domniemanie konstytucyjności zalicza do kategorii domniemań interpretacyjnych L. Morawski, podkreślając, że jego sens sprowadza

twierdzenie o wzruszalności domniemanie konstytucyjności we wszystkich obszarach wymaga weryfikacji.

Oba sposoby wykorzystywania w orzecznictwie TK oraz piśmiennictwie prawniczym pojęcia „domniemanie konstytucyjności” mają istotne znaczenie z punktu widzenia obszarów, do których się odnoszą. Jakkolwiek wedle dominującego podejścia obalenie domniemanie konstytucyjności możliwe jest jedynie w odniesieniu do wewnętrznego aspektu związanego z przyjmowanym modelem badania konstytucyjności prawa, to zarazem wydaje się oczywiste, że warunkiem obalenia tego domniemanie we właściwym trybie i przez odpowiedni organ jest uprzednie wykazanie braku możliwości przeprowadzenia wykładni ocenianych regulacji w zgodzie z Konstytucją³⁵. W ten sposób co najmniej na płaszczyźnie abstrakcyjnej kontroli norm zbiegają się wszystkie wymienione wyżej funkcje i znaczenia domniemanie konstytucyjności. Nie sposób nie dostrzec, że warunkiem obalenia domniemanie konstytucyjności w sensie systemowym, opartym na kompetencji derogacyjnej TK, jest stwierdzenie swoistej bezskuteczności wyko-

rzystania tego domniemanie jako szczególnej dyrektywy interpretacyjnej.

Nie wdając się na tym etapie w głębsze rozważania dotyczące prezentowanych stanowisk, podkreślić należy oczywistą konstatację, że domniemanie konstytucyjności może, w jakimś – być może szczególnym – trybie podlegać wzruszeniu. Zarazem spoglądając na omawiane pojęcie z perspektywy interpretacyjnej, łatwo dostrzec, że tylko w pewnym zakresie tak rozumiane domniemanie można uznać za wzruszalne³⁶.

By przesądzić, czy w przypadku domniemanie konstytucyjności mamy do czynienia z domniemanie prawnym wzruszalnym, domniemanie interpretacyjnym czy też innego typu instytucją, należy poddać je stosownej analizie. W szczególności zaś zweryfikować, czy treść, istota i funkcja tej instytucji uzasadniają zaliczenie tego domniemanie do kategorii domniemań prawnych o takiej charakterystyce, która łączy domniemanie z określonymi ustaleniami faktycznymi lub ze stanem prawnym³⁷, przesądza o powiązaniu domniemanie konstytucyjności z kategorią domniemań interpretacyjnych, ze szczególną funkcją w obszarze reguł kolizyj-

się do tego, iż „fakt zgodności określonej normy z konstytucją nie wymaga żadnego uzasadnienia; jest on po prostu w procesie interpretacji zakładany”. Konkretyzując treść tego domniemanie, dodaje, że „z jednej strony nakłada ciężar argumentacji na tę stronę, która kwestionuje zgodność aktu normatywnego z konstytucją, z drugiej zaś zobowiązuje interpretatora do poszukiwania takiej interpretacji, przy której norma byłaby zgodna z konstytucją” – *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 226 i 230.

³⁵ W taki sposób kwestię tę ujmuje się w literaturze przedmiotu, wskazując, że „fundamentalne znaczenie w tej kwestii ma reguła, że niedopuszczalne jest stwierdzenie niekonstytucyjności normy lub aktu, jeżeli możliwe jest jego zinterpretowanie w zgodzie z konstytucją” – L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 168. Zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Wykładnia w orzecznictwie TK (wybrane zagadnienia)*, Studia Iuridica Toruniensia, Toruń 2001.

³⁶ Wątpliwości wywoływać może przede wszystkim ujęcie domniemanie konstytucyjności jako szczególnej dyrektywy interpretacyjnej, zakładającej się na zasady wykładni w zgodzie z Konstytucją oraz wykładni prokonstytucyjnej. W tym wypadku domniemanie konstytucyjności rozumiane jest bowiem jako zasada wykładni nakazująca interpretatorowi uwzględnienie w procesie wykładni zasad konstytucyjnych i konstytucyjnej aksjologii oraz zobowiązuje do poszukiwania takiej formuły wykładni, przy której norma byłaby zgodna z Konstytucją. Trzeba jednak podkreślić, że także w odniesieniu do tego sposobu rozumienia domniemanie konstytucyjności wskazuje się, że jego obalenie „będzie miało takie same skutki jak odejście albo wzruszenie *ad casum* danej reguły wykładniczej (reguły egzegezy)” – P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 70.

³⁷ K. Wojtyczek wskazuje, że „z domniemanie konstytucyjności aktów normatywnych wiąże się ściśle kwestia ciężaru dowodu i argumentacji. (...) Ciężar dowodu dotyczy twierdzeń o faktach. Ciężar argumentacji dotyczy innych wypowiedzi, np. ocen czy też wypowiedzi o wartościach lub normach. W praktyce polskiej pojęcie ciężaru dowodu używane jest w szerokim rozumieniu i obejmuje swoim zakresem także ciężar argumentacji” – *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 72. Powiązanie domniemanie konstytucyjności z rozkładem ciężaru argumentacji wskazuje także L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 230.

nych, czy też uzasadnia zaliczenie tego domniemania do katalogu zasad ustrojowych, w szczególności zaś zasady podziału władzy, kompetencji Trybunału Konstytucyjnego oraz szczególnych cech ustawy. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, że by rozstrzygnąć ten dylemat, należy w pierwszej kolejności ustalić treść (czy istotnie jest ona wyznaczona normatywnie) i mechanizm działania domniemania konstytucyjności. Istotne wydaje się również ustalenie, w jakim stopniu konstrukcja domniemania konstytucyjności jest przydatna w toku wyjaśnienia złożonego problemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, zarówno pod kątem kontroli opartej na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK, jak również podczas kontroli sprawowanej w toku bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy orzekające w sprawach indywidualnych.

B. POJĘCIE „DOMNIEMANIE KONSTYTUCYJNOŚCI”

Przedstawiona wyżej analiza rekonstrukcyjna poświęcona przyjmowanym w piśmiennictwie i orzecznictwie sposobom rozumienia pojęcia „domniemanie konstytucyjności” oraz przypisywanych mu funkcji pozwala stwierdzić, że zasadniczo termin ten wykorzystywany jest w trzech³⁸ lub czterech³⁹ znaczeniach,

które można byłoby uporządkować w następujący sposób:

(1) **Formalne** (procesowe, proceduralne). To znaczenie wiąże się w doktrynie ze wskazaniem, że domniemanie konstytucyjności jest dyrektywą rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności⁴⁰, potrzeba jej wyróżnienia wynika zaś z braku regulacji ustawowej, która określałaby ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴¹.

(2) **Interpretacyjne**. W zakresie dyrektywy interpretacyjnej zasada domniemania konstytucyjności opiera się na założeniu, że stanowiąca element systemu prawa stanowionego regulacja zawiera postanowienia umożliwiające rekonstrukcję norm postępowania zgodnych z Konstytucją. W tym ujęciu chodzi o rozstrzygnięcie wszelkich interpretacyjnych wątpliwości na korzyść ujmowanego w kategorii systemowej dyrektywy interpretacyjnej domniemania, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu⁴².

(3) **Kompetencyjno-materialne**. To znaczenie oparte jest na wyłącznej kompetencji derogacyjnej TK. W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich niezgodności z normami konstytucyjnymi poprzez kompetentny or-

³⁸ T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw*, s. 136–146; P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 66–71.

³⁹ P. Radziejewicz wskazuje, że w zakresie pojęcia „domniemanie konstytucyjności” znajdują się następujące elementy: a) rozkład ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności prawa, b) zasada postępowania przed sądem konstytucyjnym, c) dyrektywa interpretacyjna aktów normatywnych, d) założenie systemu prawa”. P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 66.

⁴⁰ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 66–68; F. Siemiński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4, s. 107–108. Podobnie również: A. Kabat, S. Paweła, *Zasady postępowania i formy orzekania Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10, s. 6; A. Szmyt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 2, s. 29–30. Podobnie, na gruncie analizy ciężaru dowodu, K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 22; L. Morawski, *Wykłady w orzecznictwie sądów*, s. 296.

⁴¹ K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji*, s. 60. Szerzej co do problematyki ciężaru argumentacji zob. T. Gindert-Studnicki, *Rozkład ciężaru argumentacji w dyskursie interpretacyjnym*, (w:) *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, S2, Kraków 2003, s. 65 i n.

⁴² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 178; P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 69.

gan, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności⁴³.

(4) **Systemowe.** W tym znaczeniu domniemanie konstytucyjności traktuje się jako założenie systemu prawnego. W tym ujęciu spójny i niesprzeczny wewnętrznie system prawa i założenie racjonalnego prawodawcy nakazuje traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecznictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia⁴⁴.

(1) Formalne (proceduralne) znaczenie domniemanie konstytucyjności

Traktowanie domniemanie konstytucyjności jako dyrektywy rozkładu ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności sprowadza się do założenia, że badane normy są zgodne z Konstytucją⁴⁵. Mechanizm tego domniemanie nakłada ciężar dowodu na podmiot kwestionujący zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swej tezy, dopóty Trybunał Konstytu-

cyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne⁴⁶. W tym ujęciu wskazuje się więc, że wstępne założenie TK, iż kwestionowana ustawa jest zgodna z Konstytucją, weryfikuje twierdzenie o niekonstytucyjności ustawy w oparciu o obalenie przemawiającego za nią domniemanie, ciężar wykazania niekonstytucyjności spoczywa zaś na wnioskodawcy⁴⁷. Potrzebę wyróżnienia tego ujęcia domniemanie konstytucyjności uzasadnia się brakiem regulacji ustawowej określającej ciężar argumentacji i rozkład dowodu w postępowaniu przed TK⁴⁸. Bywa także wspierane wskazaniem potrzeby powściągliwości sądu konstytucyjnego wynikającej z zasady podziału władzy, gwarantującej, by ingerencja sądu konstytucyjnego w sferę kompetencji innych organów władzy nie wykraczała poza ramy konieczności⁴⁹. Ujęcie domniemanie konstytucyjności jako domniemanie prawnego wywoływać może wątpliwości już choćby z tego powodu, że trudno znaleźć adekwatną podstawę prawną jego obowiązowania⁵⁰.

Podążając jednak za przedstawionym wy-

⁴³ Zob. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 219 i n.; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, s. 332 i n.; K. Wojtyczek, *Sądowictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 71 i n.

⁴⁴ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 70.

⁴⁵ Syntetycznie ujmując tę kwestię L. Morawski, podkreślając, że „fakt zgodności określonej normy z konstytucją nie wymaga żadnego uzasadnienia; jest on po prostu w procesie interpretacji zakładany. Nie ten, kto się powołuje na zgodność normy z konstytucją, ale właśnie ten, kto ten fakt kwestionuje, musi to wykazać” – *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 227.

⁴⁶ Tak: orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., K 19/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 6, s. 44. Podobnie: wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29, s. 163, w którym wskazano: „kontrola konstytucyjności prawa przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji”. W wyroku z 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 2011, s. 1038 wskazano natomiast: „Dla obalenia domniemanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie wystarczy bowiem ogólnikowe powołanie się na wskazane wzorce konstytucyjne (...). Z domniemaniem tym wiąże się bowiem zasada, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego”.

⁴⁷ Por. T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw*, s. 137.

⁴⁸ K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji*, s. 60.

⁴⁹ M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania*, s. 47.

⁵⁰ W piśmiennictwie wskazuje się, że „powszechnie wiadomo, że domniemanie prawne są wprowadzane mocą postanowień prawa i stąd ich nazwa. Gdyby przepisy prawa (czy normy prawne) nie nakazywały, że wtedy to a wtedy należy to a to domniemywać zamiast udowadniania faktu domniemywanego, nikt nie mówiłby o domniemaniach prawnych” – J. Nowacki, *O pojmowaniu domniemań prawnych*, s. 491; T. Gizbert-Studnicki, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne”*, s. 113 i n.

żej tokiem rozumowania, należałoby traktować domniemanie konstytucyjności jako wzruszalne domniemanie prawne⁵¹. Wskazuje się bowiem słusznie, że możliwe są sytuacje, w których zorientowany na Konstytucję proces wykładni nie przyniesie rozwiązania zgodnego z wzorcami konstytucyjnymi⁵². Domniemania prawne kształtują rozkład ciężaru dowodu. Sam dowód jest instytucją prawa procesowego, a jego przedmiotem są fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, czy – mówiąc precyzyjnie – twierdzenia o faktach. Rozkład ciężaru dowodu ma natomiast charakter materialnoprawny i określa: (a) kto obciążony jest obowiązkiem dowodzenia (znaczenie formalne ciężaru dowodu), (b) kto poniesie materialnoprawne konsekwencje nieudowodnienia istotnych faktów, czyli przegra sprawę w następstwie nieudowodnienia faktu, z którym prawo wiąże korzystne dla tej strony konsekwencje prawne⁵³.

Domniemania prawne materialne opierają się na normatywnej konstrukcji nakazującej uznanie za udowodniony faktu w razie stwierdzenia innego faktu stanowiącego przesłankę domniemania. Wniosek domniemań prawnych jest wiążąco ustalony przez normę prawną. Typowe domniemanie prawne ma charakterystyczną trójczłonową budowę: (a) przesłanka domniemania – określony fakt, (b) operator normotwórczy nakazuje sądowi przyjąć bez dowodu fakt domniemywany (wniosek domniemania), (c) wniosek domniemania – skutek prawny – wiążące ustalenie faktu domniemywanego. Nietrudno dostrzec, że domniemanie konstytucyjności nie jest takim domniemaniem. Kontrola konstytucyjności nie przewiduje bowiem ustaleń faktycznych i dowodzenia faktów mających znaczenie dla stwierdzenia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Nie jest ono również domniemaniem prawnym formalnym, które – w przeciwieństwie do domniemań materialnych – nie opierają się

na zależności udowodnienie przesłanki–przyjęcie wniosku, lecz po prostu nakazują przyjąć określony wniosek. Tym wnioskiem jednak jest ustalenie faktyczne, które nie jest istotne w postępowaniu, w zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności przepisów. Wprawdzie art. 58 UoTK przewiduje możliwość składania przez uczestników postępowania wniosków dowodowych potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy przed TK, art. 74 UoTK przewiduje zaś odpowiednie stosowanie do postępowania przed TK przepisów k.p.c. (w tym przepisów o postępowaniu dowodowym), jednak sama istota rozstrzygnięcia problemu zgodności przepisu ustawy z Konstytucją nie jest oparta na ustaleniach faktycznych.

Wyraźne postępowanie dowodowe przed TK przewidziano w przepisie art. 110 UoTK, regulującym tryb rozpoznania wniosku o zgodność z Konstytucją działalności partii politycznej. Tutaj jednak ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją dotyczy działalności partii politycznej, która – w odróżnieniu od zgodności normy z Konstytucją – w oczywisty sposób wymaga ustaleń faktycznych. W tym wypadku dowodzeniu podlega twierdzenie o tym, że dana partia polityczna prowadzi niekonstytucyjną działalność. Tym samym postępowanie dowodowe odnosi się do sfery faktów – działalności partii. Jest to zarazem jedyne postępowanie dowodowe przed TK, które odnosi się bezpośrednio do przedmiotu orzekania. W odróżnieniu od pozostałych przypadków poddanych kognicji TK, przedmiot orzekania nie jest tu wyłącznie normatywny, gdyż porównaniu z normą konstytucyjną podlega działalność, a nie inna norma prawna.

Trzeba nadto dostrzec, że również w postępowaniach inicjowanych wnioskami składanymi przez organy samorządu, związki zawodowe, kościoły (art. 61 UoTK), dotyczących pytań prawnych (art. 63 UoTK) i skarg konstytucyjnych (art. 65 UoTK), ustawa wprost

⁵¹ Co do pojęcia „domniemanie prawne” zob. szerzej J. Nowacki, *O pojmowaniu domniemań prawnych*, s. 491 i n.

⁵² Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 175–190.

⁵³ Por. np. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2014, s. 58.

przewiduje możliwość powołania argumentów lub dowodów na poparcie prezentowanego stanowiska. Również w toku rozprawy (art. 90 UoTK) przewidziano przedstawienie argumentów i dowodów na poparcie stanowiska przez wnioskodawcę, sąd pytający lub skarżący oraz przez pozostałych uczestników postępowania. W tych przypadkach jednak TK nie prowadzi ustaleń faktycznych, ponieważ porównuje wzorzec normatywny z wzorcem konstytucyjnym. Również w świetle art. 79 UoTK, w trybie kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jest jedynie przesłanką warunkującą badanie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego. Ostatecznie więc i w tym przypadku przedmiot orzekania ma charakter normatywny. Wydaje się zatem, że mało precyzyjne jest traktowanie domniemanie konstytucyjności jako domniemanie wzruszalnego – czyli normy określającej (zmieniającej) ciężar dowodu w postępowaniu przed TK. To znaczenie jest po prostu mylące – domniemanie konstytucyjności nie służy weryfikacji twierdzeń o faktach w procesie badania konstytucyjności aktów normatywnych. Ten proces bowiem nie jest oparty na faktach, lecz na prawie.

Nieco inaczej przedstawia się problem domniemanie konstytucyjności jako reguły określającej ciężar dowodu w sytuacji przyjęcia szerokiego sposobu rozumienia zwrotu „ciężar dowodu”, zgodnie z którym odnosi się on także do ciężaru argumentacji, czyli wypowiedzi o ocenach, wartościach lub normach⁵⁴. Także

jednak w tym przypadku z uwagi na istotę i tryb kontroli konstytucyjności przyjmuje się, że jakkolwiek nieusuwalne wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść tezy o zgodności z Konstytucją, to jednak względy pragmatyczne przesądzają, że sąd konstytucyjny zobowiązany jest do starannej, wnikliwej i wszechstronnej analizy wszelkich okoliczności mających znaczenie dla oceny konstytucyjności badanego aktu normatywnego. To zaś sprawia, że można w tym przypadku mówić o ciężarze argumentacji w ujęciu materialnym, co przesądza, że konieczne jest wykazanie w postępowaniu przed TK przesłanek i okoliczności przesądzających o niezgodności badanej normy z Konstytucją; jednocześnie nie wymaga się, by zostało to wykazane przez wnioskodawcę⁵⁵. Dodatkowo z tak rozumianego domniemanie konstytucyjności można wywodzić zasadę rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na korzyść zgodności z Konstytucją, a także zasadę rozstrzygania ocen co do społecznych skutków kontrolowanych norm, w razie wątpliwości na korzyść prawodawcy⁵⁶. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności stanowi podstawę do rekonstrukcji szczegółowych reguł rozstrzygania wątpliwości na rzecz konstytucyjności badanego aktu normatywnego, wykazujących podobieństwo do przyjmowanej w niektórych rozwiązaniach proceduralnych reguły *in dubio pro reo*. Można również rozważać swoiste rozwarstwienie mocy domniemanie konstytucyjności w ten sposób, że silniejsze domniemanie obejmuje regulacje nieodnoszące się bezpośrednio do praw jednostki (np. kształtujących wyłącznie regulacje

⁵⁴ Tak K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji*, s. 21 i n. Podobnie kwestię tę ujmują L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 227.

⁵⁵ T. Gizbert-Studnicki wyróżnia 3 rodzaje ciężaru argumentacji: w sensie pragmatycznym, w słabym sensie proceduralnym oraz w mocnym sensie proceduralnym. Wydaje się, że domniemanie konstytucyjności powiązane z rozkładem ciężaru argumentacji rozumieć należałoby jako ciężar argumentacji w mocnym sensie proceduralnym, a więc jako dyrektywę w brzmieniu: „uzasadnij swoją tezę. W przeciwnym przypadku, gdy nikt tego nie uczyni, teza twoja zostanie odrzucona, a teza przeciwna zostanie uznana za uzasadnioną”, z tym uzupełnieniem, że ciężar wszechstronnego rozważania kwestii konstytucyjności spoczywa na TK, co oznacza, że udowodnienie tezy o niekonstytucyjności aktu prawnego może być przedstawione przez TK. Zob. szerzej w sprawie ciężaru argumentacji T. Gizbert-Studnicki, *Rozkład ciężaru argumentacji*, s. 67–69.

⁵⁶ Zob. K. Wojtyczek, *Sądowictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 72 i n. Co do relacji tego typu domniemań z domniemaniami interpretacyjnymi oraz ciężarem argumentacji zob. m.in. T. Gizbert-Studnicki, *Rozkład ciężaru argumentacji*, s. 75 i n.

między organami władzy publicznej), a słabsze w przypadku regulacji określających status jednostki bezpośrednio, oraz mieszaną postać domniemania w sytuacjach, gdy oceniane regulacje skutkować mogą pośrednio ingerencją w sferę praw jednostki⁵⁷.

Konkludując, należy stwierdzić, że domniemanie konstytucyjności rozumiane w sposób proceduralny może być uznane za użyteczną instytucję w procesie kontroli konstytucyjności w ramach procedury przed TK, jeśli interpretować je jako ciężar argumentacji w ujęciu materialnym, stanowiący wyraz powściągliwości sądu konstytucyjnego zapobiegający nadmiernej ingerencji w sferę kompetencji pozostałych organów władzy, w szczególności władzy ustawodawczej, oraz jako podstawę do rekonstrukcji specyficznych zasad rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na rzecz zgodności badanego aktu normatywnego z Konstytucją. Nie wydaje się natomiast uzasadnione rozumienie domniemania konstytucyjności w sensie formalnym jako zasady określającej ciężar dowodu w odniesieniu do faktów oraz przesądzającej, że powinnośc wykazania okoliczności relewantnych dla stwierdzenia niekonstytucyjności obciąża wnioskodawcę, czego konsekwencją byłoby przyjęcie, że w razie braku wykazania przez wnioskodawcę podstaw do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją wydaje się orzeczenie o zgodności zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją.

(2) Interpretacyjne znaczenie domniemania konstytucyjności

Trudno kwestionować interpretacyjną doniosłość prokonstytucyjnej wykładni – czyli

w prezentowanym tu ujęciu drugiego znaczenia domniemania konstytucyjności, ujmowanego jako systemowa dyrektywa interpretacyjna nakazująca rozstrzyganie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych na korzyść założenia, że przepis jest zgodny z Konstytucją, a nie wbrew niemu⁵⁸, zawierającego zarazem presumpcję, że dana regulacja w całości lub też w każdym dającym się pomyśleć wariantie interpretacyjnym jest zgodna z Konstytucją⁵⁹. Zarazem z uwagi na charakter – w omawianym zakresie domniemanie zgodności ma postać szczególnej dyrektywy interpretacyjnej wynikającej z Konstytucji – w istocie wyraża nakaz takiej wykładni danego aktu normatywnego, która doprowadzi do rezultatu zgodnego z Konstytucją. Z teoretycznego punktu widzenia domniemanie konstytucyjności zaliczyć należy do dyrektyw interpretacyjnych drugiego stopnia, swoistych metadyrektyw, w tym przypadku systemowych⁶⁰. Domniemanie konstytucyjności zawiera wskazanie poszukiwania przez interpretatora takiej formuły wykładni danej regulacji, która zagwarantuje jej zgodność z Konstytucją. Tę samą powinność statuuje wyrażona w art. 8 zasada nadrzędności Konstytucji i bezpośredniego jej stosowania, rozumiana przede wszystkim jako przenoszenie aksjologii konstytucyjnej na płaszczyznę regulacji ustawowych w procesie wykładni⁶¹. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności to dyrektywa interpretacyjna nakazująca dokonanie „takiej interpretacji normy, która jest zgodna z Konstytucją, z założeniem, że prawodawca jest racjonalny, która nie prowadzi do sprzeczności, luk, itd.”⁶². Z tej dyrektywy interpretacyjnej korzystać powinny zarazem

⁵⁷ Takie rozróżnienie proponują M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania*, s. 47–49.

⁵⁸ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 178; P. Radziejewicz, *Wzruszenie domniemania konstytucyjności*, s. 69.

⁵⁹ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2001 r., K 18/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 118.

⁶⁰ Zob. P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 65 i n. Por. też J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 145; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, s. 230 i n.

⁶¹ Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 327 i n.

⁶² Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 175–190.

zarówno TK, jak i sądy – czyli podmioty zobowiązane do bezpośredniego stosowania Konstytucji⁶³. Sądy bowiem, podobnie jak TK, są uprawnione i zobowiązane do wykorzystywania Konstytucji w procesie stosowania prawa oraz swego „uzgadniania” treści i zakresu norm odczytywanych z przepisów z Konstytucją⁶⁴. Domniemanie konstytucyjności wynika tu wprost z wywodzonej z art. 8 Konstytucji RP tzw. prokonstytucyjnej wykładni⁶⁵, opartej na odczytywaniu norm zawartych w przepisach ustawowych, przy jednoczesnym uwzględnianiu właściwych dla danej części systemu prawa wzorców konstytucyjnych⁶⁶. Niekwestionowane jest w doktrynie, że realizacja tego uprawnienia i obowiązku przez sądy dokonywana jest na płaszczyźnie wykładniczej, w trakcie rozstrzygania przez sąd kolizji pomiędzy normą konstytucyjną a ustawową w toku egzegezy tekstu prawnego przy zastosowaniu dyrektyw interpretacyjnych (kolizyjnych), po to, by doprowadzić do „usunięcia niezgodności” pomiędzy normą konstytucyjną a normą ustawową⁶⁷, w sposób co do zasady skutkujący modyfikacją treści i/lub zakresu normowania

wyinterpretowanej normy z uwagi na wzorce konstytucyjne, służąc maksymalnemu dostosowaniu norm prawnych do celów i wartości wyrażonych w Konstytucji⁶⁸. Pojmowanie domniemanie konstytucyjności w sposób immanentnie związany z wykorzystywaniem prokonstytucyjnej wykładni ustawy zasadniczo prowadzi do usuwania wszelkich wątpliwości co do konstytucyjności przepisu w kierunku ustalenia jego zgodnego z Konstytucją znaczenia. Prokonstytucyjna wykładnia może też pośrednio wiązać się z wykładnią przepisu konstytucyjnego, zwłaszcza gdy ustawodawca posługuje się klauzulami generalnymi lub zwrotami niedookreślonymi, a ostateczne ustalenie ich treści zależy od rozstrzygnięcia fundamentalnej kwestii konstytucyjnej⁶⁹.

Choć przydatność domniemanie konstytucyjności w prezentowanym tu ujęciu jest niepodważalna, to jednak słusznie zwraca się uwagę na fakt, że podstawowa wskazówka zawarta w ustawie zasadniczej jest w tym zakresie banalna: „skoro bezpośrednie stosowanie Konstytucji jest zasadą, to wszystkie wątpliwości należy tłumaczyć na korzyść tej

⁶³ Por. np. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 3 i n.

⁶⁴ Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 282 i n.

⁶⁵ Mając pełną świadomość, że w piśmiennictwie przyjmuje się rozróżnienie na: „wykładnię ustaw w zgodzie z Konstytucją” oraz „wykładnię prokonstytucyjną”, wynikające ze sposobów rozumienia obu typów wykładni, na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że pojęcie „wykładnia prokonstytucyjna” ma szerszy zakres znaczeniowy niż termin „wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją”, zarazem akceptując stanowisko, wedle którego „wykładnia w zgodzie z Konstytucją” stanowi szczególną formę (podtyp) wykładni prokonstytucyjnej. Tym samym posługując się pojęciem „wykładnia prokonstytucyjna”, obejmujemy nim zarówno dyrektywę nakazującą przyjęcie zgodnego z Konstytucją rozumienia ustawy (wersja pozytywna) lub wykluczającą rozumienie przepisu w sposób sprzeczny z Konstytucją (wersja negatywna), jak i oddziaływanie Konstytucji, w tym w szczególności praw podmiotowych, na proces interpretacji i stosowania przepisów prawa, prowadzący do „nasączenia” ich wartościami konstytucyjnymi i konstytucyjną aksjologią. W pierwszym ujęciu chodzi o model wykładni odpowiadający pojęciu „wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją”, w drugim – właściwy dla rozumienia pojęcia „wykładnia prokonstytucyjna”, będąca przejawem współstosowania Konstytucji i ustaw. Zob. w tej kwestii m.in. P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją*, (w:) *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 71–72 i s. 82–84; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, (w:) *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 43 i n.

⁶⁶ Zob. m.in. rozważania P. Tulei, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 201 i n.; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, s. 317 i n. Zob. też uwagi K. Szczuckiego, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015.

⁶⁷ Por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21 i 23.

⁶⁸ Trzeba wskazać, że prokonstytucyjna wykładnia miewa zarówno charakter zawężający, jak i rozszerzający, skutkujący poszerzeniem zakresu normowania w wyniku odwołania się do przepisów Konstytucji. Zob. w tej kwestii m.in. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP*, s. 331 i n.; K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.

⁶⁹ Por. wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 8, poz. 122.

zasady⁷⁰. Trzeba dostrzec, że domniemanie konstytucyjności stanowi w tym ujęciu źródło szczegółowych reguł interpretacyjnych (w tym w szczególności reguły wykładni prokonstytucyjnej oraz wykładni w zgodzie z Konstytucją), a także swoistych zasad rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na rzecz zgodności ustawy z Konstytucją. Z ujmowaniem domniemanie konstytucyjności jako domniemanie interpretacyjne wiąże się przydawanie mu także statusu metareguly kolizyjnej, wyłączającej możliwość wykorzystywania zasady *lex superior derogat legi inferiori* przez sądy lub inne organy władzy publicznej. W tym zakresie domniemanie konstytucyjności w istocie stanowi podstawę do wyłączenia stosowania zasady *lex superior* i założenia, że w tym zakresie uprawnienia posiada jedynie TK⁷¹. Zarazem tak rozumiane domniemanie konstytucyjności nie stanowi adekwatnego narzędzia do rozwiązywania problemów wykraczających poza możliwości wykładni – w szczególności gdy norma ustawowa jest niezgodna z normą konstytucyjną. Na gruncie prezentowanego tu ujęcia domniemanie konstytucyjności wykładnia prokonstytucyjna nie jest wówczas wystarczającym narzędziem do ustalenia treści zgodnej z Konstytucją normy ustawowej. W takiej sytuacji powstaje konieczność odmowy zastosowania przepisu ustawowego. Od treści domniemanie konstytucyjności w innym ujęciu (które prezentujemy poniżej, a które bliskie jest systemowemu znaczeniu tego terminu) zależy

zaś odpowiedź na pytanie, kto i w jakim trybie władny jest tego dokonać.

(3) Kompetencyjno-materialne znaczenie domniemanie konstytucyjności

Domniemanie konstytucyjności w ujęciu kompetencyjno-materialnym oparte jest na niekwestionowanej w doktrynie i orzecznictwie wyłącznej derogacyjnej kompetencji TK i nawiązuje do znaczenia budowanego w dwudziestolecie międzywojennym, w oparciu o wspomniany wyżej art. 81 Konstytucji marcowej⁷². W tym ujęciu wskazuje się, że termin „domniemanie konstytucyjności” oznacza zasadę, zgodnie z którą naruszające Konstytucję akty normatywne obowiązują do czasu stwierdzenia ich niezgodności z normami konstytucyjnymi przez kompetentny organ, w przewidzianej przez prawo procedurze kontroli konstytucyjności⁷³. Domniemanie konstytucyjności może być obalone jedynie wyrokiem TK, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca⁷⁴. W tym znaczeniu wskazuje się, że domniemanie konstytucyjności oparte jest na założeniu, że do autorytatywnego ustalania niezgodności między normą kompetencji prawodawczej a normą, która powstała z uczynienia użytku z tej kompetencji, potrzebne jest szczególne upoważnienie, które na gruncie polskiej Konstytucji przysługuje Trybunałowi Konstytucyjnemu⁷⁵. Uchylenie domniemanie konstytu-

⁷⁰ Tak: S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 13.

⁷¹ W taki sposób kwestię tę zdaje się ujmować L. Morawski, podkreślając, że „uzasadnienie reguły *lex superior* jest oczywiste, jednakże ze względu na treść konkretnych uregulowań mogą pojawiać się problemy proceduralne związane z jej zastosowaniem. Jak powiedzieliśmy, w naszym prawie prawie tylko TK ma prawo uchylić niezgodny z Konstytucją, ustawami lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi akt normatywny i prawo takie nie przysługuje innym sądom (art. 188 pkt 1 Konstytucji)” – *Zasady wykładni prawa*, s. 232.

⁷² Por. T. Stawicki, *Wczesna refleksja nad wykładnią*, s. 118 i 119.

⁷³ K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji*, s. 21.

⁷⁴ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; wyrok Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 1994 r., I PRN 53/94, OSNAPiUS 1994, nr 11, poz. 179; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256. Tak również: wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 7, poz. 91 oraz wyroki TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5 i z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67; wyrok TK z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189.

⁷⁵ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 21.

cyjności traktuje się więc jako odrębny skutek prawny wyroku o hierarchicznej niezgodności przepisu, który może oddziaływać na sferę praw i wolności jednostki oraz na praktykę funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych⁷⁶. Tak pojmowane domniemanie konstytucyjności, niemalże tożsame w swej istocie z utratą mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne, wydaje się być zbyt wąskie. Wątpliwości w tym zakresie sygnalizuje sam TK, wskazując, że mimo iż utrata mocy obowiązującej norm uznanych za niekonstytucyjne (derogacja, zmiana prawa w zakresie obowiązywania) następuje z datą ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw, to już sam fakt ogłoszenia wyroku ma prawne znaczenie dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością⁷⁷. Już bowiem z momentem publicznego ogłoszenia wyroku następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu, co powoduje, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne powinny uwzględniać fakt, iż chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności. Sądy orzekają na podstawie procedur, w obrębie których toczy się postępowanie, i z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących. Okoliczność, że w tych ramach sądy mają zastosować przepisy, które obowiązywały w dacie zaistnienia zdarzeń przez nie ocenianych, ale następnie zostały uznane za niekonstytucyjne w wyroku TK, w zasadniczy sposób wpływa na swobodę

sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów. W omawianym orzeczeniu TK nawiązał do poglądu ukształtowanego w orzecznictwie SN⁷⁸ i zaakceptowanego przez TK⁷⁹, w myśl którego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę, przełamującą zwykle zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa⁸⁰. Trybunał wyraźnie wskazał, że „w wypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy obowiązuje norma intertemporalna, mająca pierwszeństwo (z racji konstytucyjnej genezy) w stosunku do norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy. Tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znajduje zakotwiczenie w art. 8 Konstytucji i jest wyrazem bezpośredniego stosowania Konstytucji w drodze kierowania się wykładnią zgodną z Konstytucją”. Jak wskazano w doktrynie: „w ten sposób zakres pojęciowy «domniemania konstytucyjności» został poszerzony o dodatkowy element, który eksponuje związki «domniemania» z procesem stosowania prawa przez inne niż Trybunał organy państwa”⁸¹.

Z przedstawionego wyżej wywodu należałoby wnosić, że pod materialnym pojęciem domniemania konstytucyjności kryje się jednak coś więcej niż tylko wyłączna derogacyjna kompetencja TK. Skoro TK dopuszcza przełamanie domniemania konstytucyjności w inny sposób aniżeli przez formalną derogację nor-

⁷⁶ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 55 oraz 57.

⁷⁷ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK ZU 2007, nr 3/A.

⁷⁸ Por. postanowienie SN z 21 września 2005 r., I KZP 16/05, OSNKW 2005, nr 1, poz. 1715.

⁷⁹ Wyrok TK z 29 października 2002 r., P 19/01, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 67 i postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 44.

⁸⁰ Jako przełamanie domniemania konstytucyjności traktuje się uchylenie przepisu przez TK, z jednoczesnym odroczeniem momentu utraty jego mocy obowiązującej. Por. K. Goner, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 14–15; J. Pinkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle orzecznictwa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 63; R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 68–86. Odmienne: P. Radziejewicz, „Przyzwilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, s. 28–29.

⁸¹ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*, s. 58.

my w następstwie jej promulgacji w Dzienniku Ustaw⁸² oraz zważywszy, że przełamanie to następuje przed momentem promulgacji i niezależnie od niego, oznacza to, że domniemanie konstytucyjności rozumieć należy inaczej niż tylko jako zasadę obowiązywania norm do czasu ich formalnej derogacji.

(4) Systemowe znaczenie domniemanie konstytucyjności

Ujmując domniemanie konstytucyjności jako założenie spójnego i niesprzecznego wewnętrznego systemu prawnego, stworzonego przez racjonalnego prawodawcę, wskazuje się konieczność traktowania obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli w świetle doktryny i orzecznictwa budzi ona uzasadnione zastrzeżenia⁸³. W tym ujęciu domniemanie konstytucyjności opiera się na idealizacyjnym założeniu, nakazującym traktowanie systemu prawa jako zbioru przepisów o wewnętrznie uporządkowanej pod względem treściowym, proceduralnym i kompetencyjnym oraz zhierarchizowanej strukturze. Oparte jest na założeniu, że formalnie obowiązująca ustawa jest z mocy tego domniemanie zgodna z Konstytucją, wymaga tego bowiem postulat spójnego i niesprzecznego systemu prawa oraz zasada racjonalności ustawodawcy⁸⁴. Domniemanie konstytucyjności w tym ujęciu jest pojęciem określającym złożoną instytucję prawną, zawierającą w sobie zarówno elementy charakterystyczne dla domniemanie interpretacyjnego, rozkładu ciężaru argumentacji, a także stanowiącej podstawę do rekonstrukcji szczegółowych dyrek-

tyw interpretacyjnych oraz reguł rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości na rzecz zgodności z Konstytucją, wreszcie służące do charakterystyki modelu kontroli konstytucyjności prawa oraz określenia zakresu kompetencji TK, oraz w pewnym sensie modyfikujące zakres zastosowania w procesie kontroli konstytucyjności ogólnej reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*⁸⁵. Wydaje się też najbardziej praktycznie przydatne. Nawiązując do amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, oczywisty sens miałoby rozpoznanie domniemanie konstytucyjności jako pewnego założenia systemu prawnego, które wskazywałoby, w jakich sytuacjach, na gruncie wzruszalnego charakteru domniemanie konstytucyjności, organ dokonujący wykładni uprawniony i zobowiązany byłby do przeprowadzenia procesu weryfikacji konstytucyjności przepisu w procesie stosowania prawa. Analiza najistotniejszej praktycznie kwestii przełamania domniemanie konstytucyjności wymaga dostrzeżenia poczynionych wcześniej ustaleń: (1) domniemanie konstytucyjności podlega wzruszeniu, (2) wzruszenie domniemanie konstytucyjności zasadniczo następuje przez derogację normy orzeczeniem TK, lecz nie wyłączenie, (3) przełamanie domniemanie konstytucyjności istotne jest dla sądów, które z mocy art. 8 Konstytucji są zobowiązane do bezpośredniego stosowania Konstytucji. Z uwagi na brak kompetencji derogacyjnej oraz brak kompetencji do dokonywania abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych przez sądy powszechne i sądy administracyjne, w tym także SN oraz NSA, potrzebne jest wskazanie,

⁸² Zob. szerzej M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*.

⁸³ P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”*, s. 70.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Akceptując twierdzenie, że domniemanie konstytucyjności odgrywa rolę w zakresie modyfikacji reguły *lex superior derogat legi inferiori*, zarazem zakładamy, że zasadniczo domniemanie konstytucyjności opiera się na treści art. 188 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją w znaczeniu generalnym-abstrakcyjnym i ze skutkiem powszechnie obowiązującym wymaga szczególnej kompetencji i możliwe jest jedynie na mocy wyroku TK. Zarazem wskazujemy, że w sferze wykorzystywanej w procesie wykładni operatywnej reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori* domniemanie konstytucyjności jedynie ogranicza, lecz nie wyłącza zastosowania tej reguły. Dla skorzystania przez sąd z reguły *lex superior*, jako podstawy rozstrzygania kolizji w procesie wykładni operatywnej w celu rozstrzygnięcia jednostkowego przypadku, konieczne jest spełnienie dodatkowych przesłanek, wynikających właśnie z zasady domniemanie konstytucyjności.

w jakim trybie i na jakich zasadach sądy władne są przełamać domniemanie konstytucyjności.

C . DOMNIEMANIE KONSTYTUCYJNOŚCI W MODELU ROZPROSZONEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI⁸⁶

Domniemanie konstytucyjności w zaproponowanym wyżej ujęciu, obejmujące szereg elementów związanych z aspektami ustrojowymi, wykładniczymi i kolizyjnymi, może stanowić przydatne narzędzie nie tylko w modelu wyłącznego uprawnienia TK do badania konstytucyjności, ale także w modelu kontroli rozproszonej. Domniemanie konstytucyjności staje się bowiem kluczem do odpowiedzi na pytanie, według jakiego standardu możliwa jest odmowa zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy i bezpośrednie zastosowanie przepisu Konstytucji w indywidualnych postępowaniach. Domniemanie konstytucyjności określa tu bowiem warunki dopuszczalności odmowy zastosowania przez

sąd powszechny lub sąd administracyjny aktu prawnego sprzecznego z Konstytucją, w odniesieniu do którego nie istnieje możliwość przeprowadzenia wykładni skutkującej rekonstrukcją normy nienaruszającej Konstytucji, w oparciu o konstrukcję bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne i sądy administracyjne. W tym ujęciu badanie konstytucyjności realizowane jest przez sądy w indywidualnych aktach stosowania prawa i w żaden sposób nie narusza wyłącznej derogacyjnej kompetencji TK do przeprowadzania abstrakcyjnej kontroli zgodności norm ustawowych z Konstytucją. Przebiega ono bowiem na innej płaszczyźnie – wynikającego z domniemanie konstytucyjności nakazu stosowania norm, które nie zostały formalnie derogowane w sposób prawem przewidziany. Domniemanie konstytucyjności określa więc tu przesłanki odmowy zastosowania obowiązującej normy ustawowej, co do konstytucyjności której istnieje wątpliwość.

Próbując bliżej scharakteryzować przesłanki uzasadniające odmowę zastosowania normy

⁸⁶ Bliżej na temat dopuszczalności zmiany modelu w kierunku takiej kontroli w polskim systemie prawnym oraz możliwej potrzeby dokonania takiej zmiany w następstwie potencjalnego zagrożenia osłabienia możliwości orzeczniczych TK por. M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa*, s. 5–30. Por. również: K. Pietrzykowski, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015, s. 65; R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, RPEiS 2008, nr 2, s. 9 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 69–71; M. Kępiński, *O interpretacji art. 417 KC w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.*, (w:) *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Soltyskiemu*, Poznań 2005, s. 167–169. Por. również stanowisko orzecznictwa: wyrok SN z 17 marca 2016 r., V CSK 413/15, niepubl.; wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6; wyrok SN z 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37; wyrok SN z 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002, nr 6, poz. 130; uchwała NSA (7) z 12 października 1998 r., OPS 1998, nr 5; wyrok NSA z 9 października 1998 r., SA 1246/98, „Glosa” 1999, nr 3, s. 29; wyrok NSA z 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003, nr 3, poz. 17; por. również: uzasadnienie uchwały SN z 23 marca 2016 r., III CZP 102/15, niepubl. Stanowisko odmienne wynika z przeważającej opinii doktryny i aktualnej praktyki orzeczniczej: wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 7 oraz wyroki TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5 i z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; postanowienie TK z 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67; wyrok TK z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189; wyrok SN z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, niepubl. oraz wcześniejsze wyroki SN: z 30 października 2002 r., V CKN 1456/00; z 27 marca 2003 r., V CKN 1811/00; z 6 listopada 2003 r., II CK 184/02; z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71; z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02; z 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSN 2005, nr 4, poz. 71 i z 3 grudnia 2008 r., V CSK 310/08; uchwała SN z 18 października 2007 r., III CZP 85/07, OSN 2008, nr 10, poz. 113; postanowienia SN: z 14 czerwca 2000 r., V CKN 1119/00, OSNC 2002, nr 4, poz. 49 i z 18 września 2002 r., III CKN 326/01, niepubl. Tak również: uchwała NSA z 12 czerwca 2002 r., OPS 6/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 4. Por. również: S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 3 i n.; P. Tuleja, (w) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, Warszawa 2016, s. 319–324; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, wyd. 7, s. 22.

przez sąd powszechny lub sąd administracyjny, wskazać należy, że pierwsza z nich wynika z orzecznictwa TK, w którym jednolicie przyjmuje się, że z chwilą publicznego ogłoszenia wyroku TK następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu, co powoduje, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne powinny uwzględniać fakt, iż chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności⁸⁷. Oznacza to, że niepublikowane negatywne orzeczenie TK, które uznaje kontrolowany przepis za naruszający Konstytucję (choć jeszcze nie deroguje go z systemu), otwiera drogę sądom powszechnym i administracyjnym do odmowy stosowania tego przepisu w indywidualnych postępowaniach. Z uwagi zaś na konstytucyjną pozycję TK i jego orzeczeń wydaje się, że owo „otwarcie drogi” to nie tylko uprawnienie, lecz również skorelowany z nim obowiązek.

Trudniejsze pytanie dotyczy zagadnienia, w jakich warunkach sąd powszechny lub administracyjny może samodzielnie odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy. Na gruncie polskiego prawa na „oczywistość sprzeczności” jako warunek przełamania domniemania konstytucyjności ustawy i odmowy jej stosowania zwraca uwagę zwłaszcza M. Kępiński⁸⁸. Taki mechanizm przełamania domniemania konstytucyjności – w najogólniejszym ujęciu – przyjmuje się w USA⁸⁹.

Miernik „oczywistości” ma jednak charakter ocenny, co sprawia, że trudno stosować go

w odniesieniu do relacji niezgodności między normą ustawową a konstytucyjną. Trzeba bowiem dostrzec, że mówimy w istocie o normie ustawowej, odnośnie do której podjęte uprzednio zabiegi na gruncie reguł wykładni adaptacyjnej i korygującej, dokonywanej przede wszystkim przy użyciu reguł kolizyjnych w toku egzegezy tekstu prawnego, nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, czyli nie doprowadziły do uzgodnienia treści normy ustawowej w sposób dający się pogodzić z normą konstytucyjną. Norma ustawowa – pomimo zabiegów wykładniczych – staje się niezgodna z Konstytucją, ze względu na kolizję kompetencji prawodawczej z normą, która powstała z uczynienia użytku z tej kompetencji, przez wzgląd na niezgodność prakseologiczną⁹⁰, na niedającą się usunąć niezgodność formalną, lub też ze względu na niezgodność proceduralną⁹¹. W takiej sytuacji dostrzeżenie sprzeczności poprzedzone jest dość skomplikowanymi zabiegami o charakterze interpretacyjnym, dopiero więc na tym etapie można mówić o „oczywistej sprzeczności”. Nie jest to zatem oczywistość z punktu widzenia postronnego obserwatora, lecz z perspektywy stosującego prawo i dokonującego egzegezy aktu prawnego sędziego sądu powszechnego lub administracyjnego. Ten zaś powinien podjąć decyzję, mając na względzie przewidzianą w art. 193 Konstytucji zasadę, zgodnie z którą sąd „może” przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Kon-

⁸⁷ K 8/07, OTK ZU 2007, nr 3/A.

⁸⁸ M. Kępiński, *O interpretacji art. 417 KC*, s. 167.

⁸⁹ Sądy stanowe, jak również Sąd Najwyższy, konsekwentnie wskazywały, że stwierdzenie nieważności jest dopuszczalne jako ostateczność, gdy w toku postępowania sądowego zostanie ustalone, że ustawa w sposób oczywisty [Kemper v. Hawkins, 3 Va. (1 Va. cases) 20 (1793), Grimball v. Ross, Charlton 175 (Ga. 1808), Hylton v. US, 3 US (3 Dall.) 171 (1796)], wyraźny [Adm’rs of Byrne v. Adm’rs of Stuart, 3 Des. 466 (1812)], jasny i jednoznaczny [Cooper v. Telefair 4 US 14 (1800)] narusza Konstytucję, gdy sprzeczność będzie dostrzegana przez każdego rozsądnego człowieka (Adm’rs of Byrne v. Adm’rs of Stuart), gdy usunięcie sprzeczności w drodze wykładni jest możliwe [6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804)]. Tak też: U.S. v. Carolene Products Co. 304 US 144 (1937) oraz w późniejszych orzeczeniach obszernie omawianych: T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw*, s. 17 i n.

⁹⁰ Z powodu niezgodności prakseologicznej TK w wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, niepubl., zdecydował o odmowie zastosowania norm ustawy nowelizującej ustawę o TK (tzw. „ustawy naprawczej”) i o rozstrzygnięciu sprawy bezpośrednio w oparciu o przepisy Konstytucji.

⁹¹ Por. bliżej odnośnie do tych postaci niezgodności: S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego*, s. 16–27. Zob. też K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 71 i n.; K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji*, s. 21 i n.

stytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jeśli w przekonaniu stosującego prawo, po dokonaniu nieskutecznych prób na poziomie wykładniczym, norma ustawowa pozostaje oczywiście niezugadnialna z Konstytucją, powinien podjąć decyzję co do kolejnego etapu.

Decyzja ta podjęta musi być z perspektywy stosującego prawo. Oznacza to, że niezugadnialność przepisu ustawy z Konstytucją jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem odmowy jego zastosowania. Decyzja o odmowie zastosowania przepisu ustawy uwarunkowana jest bowiem wpływem zaistniałej sprzeczności (niezugadnialności) na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, będącej przedmiotem rozpoznania przez sąd. Jeśli konsekwencją zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy byłoby wydanie niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, to sąd – stosownie do stopnia własnego przekonania i realnych możliwości procesowych (zwłaszcza w zakresie możliwości orzeczniczych TK⁹²) – podejmie decyzję o: (1) wystąpieniu do TK z pytaniem prawnym co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, lub (2) o odmowie zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy i rozstrzygnięciu sprawy w oparciu o bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji⁹³. Wydaje się, że decyzja sądu zależeć powinna od przekonania składu orzekającego co do: (1) sprzeczności normy ustawowej z normą konstytucyjną, (2) wpływu owej sprzeczności na kształt rozstrzygnięcia w indywidualnym akcie stosowania prawa. Silne przekonanie sądu, że w następstwie zastosowania sprzecznej z Konstytucją normy ustawowej wyda on orzeczenie niesprawiedliwe i naruszające konstytucyjne gwarancje (w stopniu dla tego sądu

zbliżonym do oczywistego), pozwala temu sądowi na odmowę zastosowania tej normy ustawowej i rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast w sytuacji braku tak głębokiego przekonania sąd powinien wystąpić do TK z pytaniem prawnym w celu wyjaśnienia potencjalnej sprzeczności (chyba że TK byłby z przyczyn prawnych lub faktycznych niezdolny do rozstrzygnięcia problemu sprzeczności w rozsądnym czasie). Trzeba zaznaczyć, że ewentualne błędy sądów na gruncie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji podlegałyby mechanizmowi korygującemu w toku kontroli instancyjnej, a ostatecznie zapewniającemu jednolitość stosowania prawa przez sądy i gwarantującemu ostateczne rozstrzygnięcie o odmowie stosowania ustaw sprzecznych z Konstytucją przez SN i NSA, z uwzględnieniem wszystkich orzeczeń TK (również tych, co do których nastąpiła niezasadna odmowa promulgacji).

W ujęciu wynikającym z przedstawionych wyżej rozważań domniemanie konstytucyjności ma charakter systemowej dyrektywy interpretacyjnej, nakazującej traktowanie obowiązującej ustawy jako zgodnej z Konstytucją, nawet jeżeli na gruncie wypowiedzi doktryny i orzecznictwa budzi ona zastrzeżenia. Przełamanie (wzruszenie) domniemania możliwe jest w trakcie kontroli konstytucyjności w toku: 1) kontroli abstrakcyjnej dokonywanej przez TK, w chwili rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności przepisu ustawy (już od chwili ogłoszenia orzeczenia), 2) stosowania prawa w indywidualnej sprawie przez sąd powszechny lub administracyjny, który może odmówić zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy i rozstrzygnąć sprawę, bezpośrednio stosując przepis Konstytucji, gdyby: (a) stosując sprzeczną z Konstytucją ustawę, (b) sąd musiał wydać orzeczenie niesprawiedliwe i naruszające kon-

⁹² Ten aspekt należy oceniać z uwzględnieniem zasady tzw. zupełności decyzyjnej systemu prawa, zgodnie z którą każda sprawa przedłożona w sposób należyty właściwemu organowi powinna zostać rozstrzygnięta przez organ stosujący prawo. Z tą zasadą skorelowane jest istnienie zestawu domniemań (prawnych, faktycznych i interpretacyjnych) oraz zasad rozkładu ciężaru dowodu, ciężaru dowodzenia oraz ciężaru argumentacji. Ich brak w systemie uniemożliwiałby bowiem rozstrzygnięcie sprawy. Zob. w tej kwestii m.in. T. Gizbert-Studnicki, *Rozkład ciężaru argumentacji*, s. 65 i n. oraz powołana tam literatura przedmiotu.

⁹³ Blżej na ten temat por. M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa*, s. 21–30.

stytucyjne gwarancje. Każdy z tych przypadków prowadzi do przełamania domniemania konstytucyjności ustawy, a nie wywołuje jednocześnie skutku derogacyjnego w postaci wyeliminowania niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy z systemu prawnego. Tak

pojmowane domniemanie konstytucyjności – w przeciwieństwie do traktowania domniemania jako synonimu mocy obowiązującej do czasu derogacji – jest instytucją użyteczną, wręcz nieodzowną w systemie sądowej kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

Summary

Maciej Gutowski, Piotr Kardas

PRESUMPTION OF CONSTITUTIONALITY VS. COMPETENCE OF COURTS

The study contains analysis of the term “presumption of constitutionality” and an attempt of determining its functions and importance in the process of control of constitutionality of laws and in the process of applying laws. The authors present some remarks concerning the genesis of this term, its relationship with different models of control of constitutionality of laws. The text also contains reconstructive analysis of the ways how the term “presumption of constitutionality” is understood in the case-law of the Constitutional Tribunal, the constitutional law doctrine and the literature in the field of the theory of law. Furthermore, the authors present a proposition of a new interpretation of the contents, the functions and the role of presumption of constitutionality in the process of examining constitutionality in the Constitutional Tribunal and in the process of applying laws by courts of general jurisdiction and administrative courts.

KEY WORDS: Constitution, act, presumption of constitutionality, presumption of: fact, law, interpretation, system founding rules, separation of powers, legislator’s autonomy, act features, supremacy of Constitution, direct application of Constitution, pro-constitutional interpretation, conflict-of-law rules, burden of proof, burden of argument, court control of constitutionality of laws

POJĘCIA KLUCZOWE: Konstytucja, ustawa, domniemanie konstytucyjności, domniemania: faktyczne, prawne, interpretacyjne, zasady ustrojowe, trójpodział władzy, autonomia ustawodawcy, cechy ustawy, nadrzędność Konstytucji, bezpośrednie stosowanie Konstytucji, wykładnia pro-konstytucyjna, reguły kolizyjne, ciężar dowodu, ciężar argumentacji, sądowa kontrola konstytucyjności prawa