

ZESZYTY NAUKOWE TOWARZYSTWA DOKTORANTÓW UJ  
NAUKI SPOŁECZNE, NR 17 (2/2017), s. 49–69  
E-ISSN 2082-9213 | P-ISSN 2299-2383  
WWW.DOKTORANCI.UJ.EDU.PL/ZESZYTY/NAUKI-SPOLECZNE  
DOI: 10.26361/ZNTDsp.08.2017.17.03

**NATALIE FOX**

UNIwersytet Jagielloński  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego  
E-MAIL: NATALIE.FOX@UJ.EDU.PL

**ALEKSANDRA OZIMEK**

UNIwersytet Jagielloński  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego  
E-MAIL: ALEKSANDRA.OZIMEK@DOCTORAL.UJ.EDU.PL

---

## **Sądowa kontrola konstytucyjności aktów prawa miejscowego – wyłom w systemie czy egzemplifikacja konkretnej kontroli konstytucyjności w polskim porządku prawnym?**

### STRESZCZENIE

Przyjęcie kontynentalnego (scentralizowanego) modelu kontroli konstytucyjności prawa na gruncie polskiej ustawy zasadniczej przyczyniło się do utworzenia specjalnego organu konstytucyjnego – Trybunału Konstytucyjnego – powołanego w celu rozpatrywania rozmaitych kwestii konstytucyjnych. Analiza obowiązujących regulacji prawnych oraz rozwiązań ustrojowych skłania jednak do postawienia pytania o to, jaką rolę odgrywają w tym zakresie sądy administracyjne, których podstawowym celem jest kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Tak szeroko zakreślone kryterium kontroli (legalność), odnoszone w szczególności do jednego z podstawowych przejawów działalności organów administracji publicznej, jakim są powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego, może bowiem sprawiać trudności w precyzyjnym określeniu jej wzorców. Wątpliwości w tym zakresie pozostawiają również niejednoznaczne i nie w pełni spójne postanowienia art. 184 Konstytucji RP.

### SŁOWA KLUCZOWE

kontrola konstytucyjności, akty prawa miejscowego, sądy administracyjne

**I**

W procesie sądowego stosowania prawa<sup>1</sup> istotne zagadnienie stanowi problem systemowego powierzenia kompetencji do badania konstytucyjności prawa **właściwemu, wyraźnie wskazanemu organowi**. Hierarchicznie uporządkowany system źródeł prawa<sup>2</sup> oraz przyznanie nadrzędnej pozycji Konstytucji RP<sup>3</sup> wśród innych aktów prawnych implikowało potrzebę szczególnej jej ochrony zarówno w aspekcie ustrojowym, jak i proceduralnym. Pomimo faktu, iż ustawa zasadnicza w art. 8 ust. 1 wyraża *expressis verbis* zasadę prymatu konstytucji<sup>4</sup>, nie stanowi to wystarczającej gwarancji legalności (praworządności) działania aparatu państwa, w tym administracji publicznej. Celem zabezpieczenia efektywności ustanowionego prawa wymagane jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów gwarancyjnych, chroniących cały system prawny przed negatywnymi konsekwencjami nieprawidłowych decyzji walidacyjnych<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Między pojęciami „stosowanie prawa” i „sądowe stosowanie prawa” występuje pewna logiczna podrzędność. Stosowanie prawa – będące pojęciem znacznie szerszym – obejmuje swym zakresem podmiotowym obok sądów również organy administracji publicznej, osoby fizyczne oraz osoby prawne. Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 8. W niniejszym artykule zakres rozważań zostanie ograniczony wyłącznie do sądowego stosowania prawa.

<sup>2</sup> Z rozważań zostały wyłączone wątki nawiązujące do prawa Unii Europejskiej, zarówno pierwotnego, jak i wtórnego. Zagadnienie to po jednoznacznych wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego nie budzi obecnie – co do zasady – wątpliwości. Zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04 (LEX nr 155502); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010, K 32/09 (LEX nr 621758).

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”, „konstytucja”, „ustawa zasadnicza”.

<sup>4</sup> Najwyższa (szczególna) moc prawna Konstytucji RP oznacza, iż wszystkie normy wyrażone w aktach usytuowanych niżej w hierarchii źródeł prawa muszą pozostać w pełni zgodne w swej treści z normami konstytucyjnymi. Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 56. Z literalnego brzmienia art. 8 ust. 1 Konstytucji RP wynika również pewna dwoistość. Ustawie zasadniczej przyznana została dominująca rola w systemie źródeł prawa, *ergo* dopuszczono równocześnie możliwość współistnienia innego prawa, niżej usytuowanego. Por. A. Bator, *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 Konstytucji RP*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999, s. 44–45.

<sup>5</sup> Por. odnośnie do decyzji walidacyjnej: M. Jasiński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy powszechne*, „Gdańskie Studia Prawnicze – przegląd orzecznictwa” 2005, nr 4, s. 164, który przez decyzję walidacyjną rozumie środek rozwiązywania kolizji pomiędzy aktami o różnej hierarchicznie randze.

Prawidłowa realizacja norm konstytucyjnych *sensu largo* związana jest z ustanowieniem odpowiednich środków kontroli realizowanych w praktyce, a także odpowiednich mechanizmów ochronnych o charakterze ustrojowym. Przyjęcie kontynentalnego (scentralizowanego) modelu kontroli konstytucyjności prawa<sup>6</sup> na gruncie polskiej ustawy zasadniczej implikowało potrzebę **utworzenia specjalnego, niezależnego organu sądowego – Trybunału Konstytucyjnego** – powołanego w celu rozpatrywania zagadnień prawnych o konstytucyjnej proveniencji. Tym samym kompetencja, której normatywną treść stanowi kontrola konstytucyjności prawa w „modelu kelsenowskim”<sup>7</sup>, została powierzona jednemu, wyspecjalizowanemu w tym zakresie organowi<sup>8</sup>. Wraz z utworzeniem organizacyjnie wyodrębnionego, specjalnego organu o charakterze jurysdykcyjnym<sup>9</sup> przyznano Trybunałowi Konstytucyjnemu **wyłączną kompetencję do kontroli hierarchicznej zgodności prawa z normami konstytucyjnymi**<sup>10</sup>. Celem takiej

---

<sup>6</sup> Znamienna rola w realizacji teoretycznych założeń modelu scentralizowanego przypadła Austrii, będącej „ojczyzną” koncepcji sądowej ochrony konstytucyjności w Europie. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 17.

<sup>7</sup> Za twórcę europejskiego modelu badania konstytucyjności uważa się powszechnie Hansa Kelsena. Zob. D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 21. Sądy europejskie nie przyjęły amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, zwanego zdekoncentrowanym, ukształtowanego w Stanach Zjednoczonych w XIX w., w którym kontrola konstytucyjności prawa została powierzona wszystkim sądom „niezależnie od ich szczebla instancyjnego. Zob. szerzej: P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, passim. Na temat *judicial review* zob. S. Kubas, *Judicial review – geneza i rozwój*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarnackiego*, red. P. Czarny, Kraków 2004, passim.

<sup>8</sup> W polskim porządku prawnym występują dwa odrębne piony władzy sądowniczej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 173 i 174 Konstytucji RP władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w polskim systemie prawnym została powierzona wyłącznie sądom. Z kolei główną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego upatruje się w dokonywaniu kontroli konstytucyjności prawa, jednakże uprawnienie to nie stanowi jego wyłącznej kompetencji. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>9</sup> Na temat jurysdykcyjnej ochrony konstytucji zob. szerzej: M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 83–84.

<sup>10</sup> Zob. B. Banaszak, op. cit., s. 121–122. Na temat TK jako jedyne i wyłącznego organu, któremu przyznana została możliwość dokonywania wiążącej interpretacji konstytucji, zob. F. Siemieński, *Podstawowa funkcja Trybunału Konstytucyjnego w świetle nowej*

kontroli jest zachowanie porządku konstytucyjnego oraz zbudowanego hierarchicznie systemu źródeł prawa<sup>11</sup>.

Systemowo wskazać można na dwie grupy gwarancyjnych mechanizmów o charakterze ochronnym dla zasady nadrzędności Konstytucji RP. Z jednej strony ustrojodawca w trosce o zagwarantowanie prymatu ustawy zasadniczej wprowadza nakaz jej **bezpośredniego stosowania**<sup>12</sup>. Przy czym, co istotne, owo pryncypium ustrojowe dotyczy nie tylko ustawodawcy, ale również ma zastosowanie we wszelkich procesach stanowienia oraz stosowania prawa *sensu largo*<sup>13</sup>. W konsekwencji władza publiczna w całości, a w szczególności organy administracji publicznej, jest zobowiązana do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Jakkolwiek zakres owej kompetencji jest niezwykle wąski. W tym aspekcie odnotować należy, iż organy ad-

---

*Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny urząd państwa: księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 266–267.

<sup>11</sup> Przedmiot kontroli konstytucyjności prawa stanowi zgodność działań prawodawczych z całym porządkiem prawnym. Por. L. Garlicki, *Sądowa ochrona konstytucji we współczesnym państwie kapitalistycznym – Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczyk, Lublin 1987, s. 5–6.

<sup>12</sup> Konstytucja RP wprowadziła *expressis verbis* w art. 8 ust. 2 zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji, która ma szczególne znaczenie dla systemu prawa oraz stanowi istotne *novum* w polskim porządku prawnym. Zgodnie z literalną wykładnią omawianego przepisu normy prawne wyrażone w ustawie zasadniczej podlegają bezpośredniemu stosowaniu, bez konieczności ich rozwijania w ustawodawstwie zwykłym. Jest to tzw. samoistne stosowanie konstytucji (jedna z trzech form bezpośredniego jej stosowania). Szerzej na ten temat zob. idem, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 12–32. Obywatele mogą powoływać się skutecznie na postanowienia ustawy zasadniczej, a organy władzy państwowej mają obowiązek bezwzględnego przestrzegania tego prawa. Por. K. Complak, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Boć, *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 29. Na gruncie orzeczniczej działalności sądów jako szczególnie doniosłe jawi się tzw. współstosowanie konstytucji i ustaw. Por. K. Działocha, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalański, Wrocław 2005, s. 85. Aczkolwiek tzw. prokonstytucyjna wykładnia prawa powinna mieć szczegółowo wyznaczone granice, aby nie przerodziła się w pozasystemowe przypisywanie sobie przez sądy kompetencji do szerokiej kontroli konstytucyjności ustaw zwykłych z Konstytucją RP. W tym duchu zob. P. Skalimowski, *Granice między wykładnią prokonstytucyjną a bezpośrednim stosowaniem przepisów Konstytucji – uwagi na tle uchwały Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r.*, „Palestra” 2013, nr 3–4, passim.

<sup>13</sup> Na ten temat m.in. A. Błaś, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz...*, op. cit., s. 28–29.

ministracji publicznej<sup>14</sup> nie są uprawnione do takiego bezpośredniego zastosowania konstytucji<sup>15</sup>, które polegałyby na możliwości wyeliminowania z podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia ustawy jako niezgodnej z Konstytucją RP<sup>16</sup>. Z drugiej strony konstytucja przewiduje środki prawne uruchamiające na zasadzie skargowości postępowanie, którego celem jest ochrona ustawy zasadniczej<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Tzw. kierownicze stosowanie konstytucji swym zakresem podmiotowym obejmuje m.in. legislatywę. Na temat dopuszczalności oraz zakresu bezpośredniego stosowania konstytucji przez organy administracji publicznej zob. m.in. P. Tuleja, *Stosowanie konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 70–71.

<sup>15</sup> Egzemplifikację prezentowanego zagadnienia stanowi *mutatis mutandis* wypowiedź sądu konstytucyjnego dotycząca działalności Prezydenta RP. Na marginesie warto zaznaczyć, że Prezydent RP jako organ państwa może występować w rolach, które na płaszczyźnie prawnej bywają zróżnicowane. Stąd też w sferze kreacyjnej (obsady stanowisk) Prezydent RP działa jako naczelny organ administracji państwowej. Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 146–147. Zasadniczo TK wskazał, że odmowa dokonania czynności urzędowej przez Prezydenta RP „[...] nie może opierać się wyłącznie na zarzucie wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy [...] musiałby się bowiem przekształcić we wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją tej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja **nie przyznaje bowiem Prezydentowi żadnych kompetencji w zakresie ostatecznego rozstrzygania o hierarchicznej zgodności norm**” [podkreślenie własne autorów]. Zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, teza 8.5.2. (LEX nr 1937295).

<sup>16</sup> Dopuszczalność pominięcia aktu ustawowego jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia stanowiła wątpliwe zagadnienie zarówno w nauce, jak również w orzecznictwie. Rozważania dotyczyły głównie dopuszczalności przeprowadzenia takiego zabiegu przez sądy. Obecnie za dominujący uznać należy pogląd o braku systemowego przyznania takiej kompetencji sądom. Na ten temat por. m.in. P. Mikuli, *W sprawie ewentualnej możliwości kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy (uwagi związane z art. 8 ust. 2, 178 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym)*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajkowski, M. Grzybowski, Kraków 2002, s. 190. Analogiczne racje przemawiają za wykluczeniem możliwości przeprowadzenia takiego zabiegu w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Potwierdzenie tej tezy upatrywać można m.in. w zasadzie praworządności. Na temat treści zasady praworządności na gruncie postępowania administracyjnego por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 46–47.

<sup>17</sup> Po pierwsze, skarga konstytucyjna jako instytucja służąca ochronie praw i wolności konstytucyjnych przed ich naruszeniem ze strony organów władzy publicznej w drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym. Na ten temat zob. P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka*, [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dynia, C. P. Kłak, Rzeszów 2005, s. 37–38. Po drugie, instytucja pytania prawnego skierowanego przez sąd w związku z toczącym się postępowaniem do Trybunału Konstytucyj-

Określone wątpliwości może budzić druga kategoria środków ochrony konstytucji. *Prima facie* w systemie organów władzy sądowniczej<sup>18</sup> zarysowuje się układ konkurencyjnych środków prawnych, prowadzących zasadniczo do zbliżonego zakresu rozpoznania. Przy czym wobec braku bezpośredniego rozstrzygnięcia hierarchicznego konfliktu aktów normatywnych zakres orzekania i jego skutki nie muszą być wtedy tożsame. Tym samym w różnych układach procesowych możliwe jest wystąpienie potencjalnych sporów kompetencyjnych pomiędzy organami władzy sądowniczej. Owa sytuacja dotyczy zakresu kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne oraz – w jej wyniku – możliwej ingerencji w zakres kognicji sądu konstytucyjnego. Przede wszystkim analizy wymaga zagadnienie aktów prawa miejscowego, które na zasadzie wyłączności podlegają sądowej kontroli przez sądy administracyjne<sup>19</sup>.

---

nego (art. 193 Konstytucji RP). Zob. szerzej A. Kabat, *Pytanie prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 105–106. Po trzecie, możliwość uruchomienia postępowania przed TK przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP – tzw. wniosek o zbadanie zgodności wymienionych w art. 188 Konstytucji RP aktów prawnych z ustawą zasadniczą. Nie budzi wszakże wątpliwości, iż wszystkie wymienione powyżej środki prawne wyczerpują standard skargowości.

<sup>18</sup> Nie budzi zasadniczo wątpliwości charakter Trybunału Konstytucyjnego jako organu sądowego. Na ten temat por. m.in. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 15.

<sup>19</sup> Naturalnie nie uchodzi uwadze autorów fakt, iż sądowa kontrola administracji publicznej stanowi częściowo również problem właściwości rzeczowej sądownictwa powszechnego. Na ten temat por. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012, s. 36–37. Jakkolwiek rodzaj spraw z zakresu kontroli administracji publicznej sprawowanej w pionie sądownictwa powszechnego nie może implikować następstw w postaci wątpliwości co do przedmiotowego zakresu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. W owych postępowaniach jedną wątpliwość może stanowić **podstawa prawna** rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. W takiej sytuacji – co zostało przesądzone w orzecznictwie – sąd **ma obowiązek zwrócić się z pytaniem prawnym do TK w razie wątpliwości co do konstytucyjności danego przepisu**. Wówczas kontrola sądowa ogranicza się jedynie do **stwierdzenia hierarchicznej niezgodności**, jakkolwiek samodzielne wyeliminowanie decyzji lub innego przejawu działalności administracji publicznej na tej podstawie jawi się jako wykluczone. Taka decyzja walidacyjna sądu byłaby wadliwa, a samo orzeczenie powinno zostać wyeliminowane w ramach instancyjnej kontroli jego zgodności z prawem. Sąd wprawdzie jest zobowiązany z urzędu uwzględniać istniejący hierarchicznie konflikt, ale różne będą konsekwencje jego stwierdzenia.

## II

Problematyka kontroli legalności prawa (w tym jego konstytucyjności) obejmuje swoim zakresem – zgodnie z treścią art. 184 Konstytucji RP – określoną ustawowo kontrolę działalności administracji publicznej sprawowaną przez Naczelną Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne, a ponadto orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Mając zatem na uwadze w szczególności treść art. 184 Konstytucji RP, art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>20</sup> oraz art. 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup> wskazać należy, że kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.), i obejmuje ona – co do zasady<sup>22</sup> – badanie przez sądy administracyjne legalności z jednej strony indywidualnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (na przykład decyzji administracyjnych lub postanowień), zaś z drugiej strony aktów normatywnych stanowionych przez te organy (w tym w szczególności aktów prawa miejscowego).

W odniesieniu do pierwszej kategorii aktów podlegających kontroli sądów administracyjnych – określanej w doktrynie mianem **pośredniej kontroli legalności prawa**<sup>23</sup> – podkreślenia wymaga, iż w przypadku powzięcia

<sup>20</sup> Tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 1647 ze zm. (dalej jako: p.u.s.a.).

<sup>21</sup> Tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 270 ze zm. (dalej jako: p.p.s.a.).

<sup>22</sup> W tym miejscu wskazać należy, iż zakresem niniejszego opracowania objęty zostanie jedynie ten wycinek sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej (właściwości rzeczowej), który odnosić się będzie do badania legalności aktów administracyjnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym pominięte zostaną te zagadnienia odnoszące się do kontroli działalności administracji publicznej, które obejmują rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (art. 1 § 1 *in fine* p.u.s.a. i art. 4 p.p.s.a.), jak również bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a.) oraz inne sprawy, do których przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1 *in fine* p.p.s.a.). Na temat kontrowersji co do zgodności z art. 184 Konstytucji RP uregulowania przewidzianego w art. 1 *in fine* p.p.s.a. zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, op. cit., s. 23. Zob. również M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowniczoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 63 oraz przywołaną tam literaturę.

<sup>23</sup> Zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 41–47.

wątpliwości co do zgodności z prawem przepisu prawa stanowiącego podstawę wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej sądy te mogą podjąć różne rozstrzygnięcia<sup>24</sup> w zależności od rangi aktu normatywnego, w którym zawarty został wspomniany przepis budzący zastrzeżenia<sup>25</sup>.

Pierwsza grupa rozstrzygnięć będzie się odnosiła do sytuacji, gdy **niezgodny z prawem przepis został zawarty w akcie podustawowym**, tj. rozporządzeniu lub akcie prawa miejscowego (art. 87 Konstytucji RP<sup>26</sup>). W takim przypadku sąd administracyjny – po dokonaniu we własnym zakresie oceny legalności (konstytucyjności<sup>27</sup>) takiego aktu – może przede wszystkim odmówić zastosowania w indywidualnej sprawie sądownoadministracyjnej zawartego w nim przepisu, który w jego opinii narusza przepisy hierarchicznie nadrzędne<sup>28</sup>. Tego rodzaju uprawnienie sądu administracyjnego (a także każdego innego składu orzekającego sądu) można wyprowadzić wprost z treści art. 178 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom<sup>29</sup>. Nie są oni zatem związani aktami rangi podustawowej, mogąc tym samym dokonywać oceny ich zgodności z aktami będącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa

---

<sup>24</sup> Zob. *ibidem*, s. 43–47; R. Hauser, A. Kabat, *Pytanie prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 28–29, 37–38, 43; J. Trzciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 193 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, op. cit., s. 8–9, 15–16; K. Kolasiński, *Abstrakcyjna i konkretna kontrola aktów normatywnych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygających pytania prawne*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania...*, op. cit., s. 124–125.

<sup>25</sup> Zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 35–36.

<sup>26</sup> Szerzej na temat hierarchiczności źródeł prawa zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1–2.

<sup>27</sup> R. Hauser i A. Kabat mianem „kontroli konstytucyjności prawa” określają bowiem również kontrolę zgodności aktów podustawowych z ustawami (zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 32).

<sup>28</sup> Zob. J. Trzciński, M. Wiącek, op. cit., s. 15–16; R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 43–44; R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 28–29, 37–38. Zob. też A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 116–117; R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 28, 34–37, 41 oraz L. Garlicki, *Komentarz...*, op. cit., s. 15–16.

<sup>29</sup> Wyjątek w tym zakresie stanowi treść art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie TK podlegają tylko Konstytucji RP.



powszechnie obowiązującego<sup>30</sup>, a w związku z tym w razie stwierdzenia niezgodności z prawem takiego uregulowania są uprawnieni<sup>31</sup> – jak zostało to już wskazane powyżej – do jego pominięcia na etapie orzekania w konkretnej sprawie. Niemniej jednak uprawnienie to nie wyklucza jeszcze ze swej istoty możliwości zwrócenia się w takim przypadku z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego<sup>32</sup>. W szczególności wyłączenia takiego nie przewiduje art. 193 Konstytucji RP, który w przypadku instytucji pytań prawnych<sup>33</sup> pozwala objąć przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego także przepisy prawa miejscowego ustanowione przez organy samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. W doktrynie postuluje się, aby sądy jak najczęściej korzystały z instytucji pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w razie dostrzeżenia niezgodności z prawem przepisu aktu podustawowego<sup>35</sup>, jeśli tylko spełniony zostanie w danej sprawie wymóg „zależności” pomiędzy odpowiedzią na zadane pytanie a rozstrzygnięciem mającym zapaść przed danym sądem orzekającym (**przesłanka funkcjonalna**)<sup>36</sup>. Dopiero bowiem takie działanie sądu administracyjnego pozwoliłoby na trwałe wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu aktu podustawowego niezgodnego z aktami wyższego rzędu<sup>37</sup>, a tym samym zapobiegłoby w przyszłości jego ponownemu wykorzystaniu (jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia) przez

---

<sup>30</sup> Zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 37–38. Zob. też A. Zieliński, *Rzecznikowski sposób patrzenia na prawo*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 458–459.

<sup>31</sup> W tym sensie, że jeżeli przepis aktu wykonawczego pozostaje w sprzeczności z ustawą bądź Konstytucją, wówczas sąd nie może oprzeć na jego podstawie swego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie.

<sup>32</sup> Zob. J. Trzciński, M. Wiącek, op. cit., s. 15–16. Zob. też L. Garlicki, *Komentarz...*, op. cit., s. 16, który – jak się jednak wydaje – niezasadnie zawęża możliwość zwrócenia się z pytaniem prawnym jedynie do przepisów zawartych w aktach rangi podustawowej określonych w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Szerzej na temat dopuszczalności objęcia pytaniem prawnym również przepisów aktów prawa miejscowego zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 28–29 oraz J. Trzciński, M. Wiącek, op. cit., s. 9.

<sup>33</sup> W przeciwieństwie do art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, regulującego abstrakcyjną kontrolę prawa, zgodnie z którym kognicją Trybunału Konstytucyjnego objęte są jedynie akty wydawane przez **centralne organy państwowe**, do których nie można zaliczyć organów jednostek samorządu terytorialnego ani też terenowych organów administracji rządowej.

<sup>34</sup> Zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 28.

<sup>35</sup> Zob. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*, op. cit., s. 116–117 oraz przywołaną w tym zakresie literaturę.

<sup>36</sup> Zob. J. Trzciński, M. Wiącek, op. cit., s. 9 oraz R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 28.

<sup>37</sup> Zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 44; R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 38; R. Hauser, J. Trzciński, op. cit., s. 44.

organ administracji publicznej, który działając na podstawie i w granicach prawa<sup>38</sup>, nie mógłby – tak jak sąd – odmówić jego zastosowania w kolejnej rozpoznawanej przez niego podobnej sprawie administracyjnej<sup>39</sup>. Skutek ten nie zostałby natomiast osiągnięty w przypadku skorzystania przez sąd z odmowy zastosowania takiego przepisu jedynie w toczącej się przed nim jednostkowej sprawie.

Druga grupa rozstrzygnięć ma miejsce w sytuacji, gdy owa **niezgodność z prawem będzie dotyczyła przepisu rangi ustawowej**, a zatem zachodzić będzie niezgodność danego uregulowania z Konstytucją RP. W takim przypadku bezsporne<sup>40</sup> wydaje się ograniczenie aktywności sądu orzekającego w danej sprawie zasadniczo do obowiązku wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego<sup>41</sup>. W praktyce oznaczać to będzie, że sąd administracyjny orzekający o zgodności z prawem indywidualnego aktu administracyjnego nie będzie mógł odmówić w takiej sytuacji zastosowania niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy, na podstawie którego został wydany ów akt<sup>42</sup> – tak jak to miało miejsce w odniesieniu do przepisów aktów podstawowych – a to z uwagi na wskazywaną powyżej podległość sędziów Konstytucji i ustawom<sup>43</sup>. Niemniej jednak także i w tym przypadku wskazuje się – w doktrynie i orzecznictwie – na swego rodzaju odstępstwa od przywołanej powyżej zasady<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. art. 7 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8–13.

<sup>39</sup> Zob. R. Hauser, J. Trzciński, op. cit., s. 44.

<sup>40</sup> Niemniej jednak podkreślenia wymaga, iż uprzednio prezentowany był pogląd – obecnie już w znacznej mierze nieaktualny – zgodnie z którym wprowadzenie do naszego porządku prawnego „organu kontroli konstytucyjności prawa” nie powodowało wykluczenia możliwości orzekania przez sądy o niekonstytucyjności prawa na potrzeby danej sprawy. Zob. R. Hauser, J. Trzciński, op. cit., s. 22 wraz z przywołaną tam obszerną literaturą.

<sup>41</sup> Zob. ibidem, s. 23, 28. Zob. też: A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, op. cit., s. 114–116.

<sup>42</sup> Zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 36. Zob. też: L. Garlicki, *Komentarz...*, op. cit., s. 13–15 wraz z przywołaną tam literaturą oraz J. Trzciński, M. Wiącek, op. cit., s. 14–15.

<sup>43</sup> Zob. art. 178 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP.

<sup>44</sup> Na tego rodzaju wyjątki od ogólnej reguły, określane mianem tzw. wtórnej niekonstytucyjności przepisów ustaw oraz tzw. oczywistej ich niekonstytucyjności, wskazują m.in. R. Hauser i J. Trzciński. Szerzej na ten temat zob. R. Hauser, J. Trzciński, op. cit., s. 28–34 oraz A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2, s. 12–13. Zob. też A. Zieliński, op. cit., s. 457; wyrok

Wątpliwości w praktyce może jednak budzić druga z wymienionych kategorii aktów podlegających kontroli sądów administracyjnych – określana w doktrynie jako **bezpośrednia kontrola legalności prawa**<sup>45</sup> – do której zaliczają się akty normatywne stanowiące przez organy administracji publicznej (w tym przede wszystkim akty prawa miejscowego). Punktem wyjścia dalszych rozważań będzie w tym przypadku treść art. 184 Konstytucji RP, w szczególności zdanie drugie tego przepisu, zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej<sup>46</sup>. Już wstępna analiza przytoczonego przepisu pozwala dostrzec i wyodrębnić kilka kluczowych problemów, które wymagają dokładniejszego omówienia.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje brak wyraźnego wskazania w treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP kwestii objęcia zakresem omawianej kontroli – tak jak zostało to uczynione w przypadku uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej – orzekania przez sądy administracyjne o zgodności z ustawami **zarządzeń organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta)**, które – co warto podkreślić – wyjątkowo mogą mieć również charakter aktów prawa miejscowego<sup>47</sup>. Wątpliwości co do zasadności takiego rozwiązania mogą nasuwać się w szczególności z uwagi na fakt, iż akty te podlegają na mocy przepisów u.s.g. nadzorowi wojewody<sup>48</sup>, a co ważniejsze, mogą one stanowić podstawę wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>49</sup>, który dokonuje ich oceny w oparciu o kryterium

---

SN z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, LEX nr 2025769 w zakresie, w jakim stanowi orzecznicze potwierdzenie występowania tzw. klauzuli oczywistej sprzeczności z konstytucją. Przypadek ten został uznany w piśmiennictwie za wyjątkowy o ograniczonej praktycznej doniosłości; zob. J. G. Firlus, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 17.03.2016 r., V CSK 377/15 [Dot. klauzuli „oczywistej sprzeczności” z Konstytucją RP jako podstawy dla odmowy zastosowania przepisu ustawowego przez sąd]*, „Jurysta” 2016, nr 12 oraz przywołaną tam literaturę.

<sup>45</sup> Zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 41–43.

<sup>46</sup> Dalsze rozważania ograniczone zostaną przede wszystkim do uchwał organów samorządu terytorialnego.

<sup>47</sup> Tj. w przypadku przepisów porządkowych i to tylko pod warunkiem, że zaistnieje „przypadek niecierpiący zwłoki”; zob. art. 41 ust. 2–5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), dalej jako: u.s.g. Zob. też: D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 161.

<sup>48</sup> Zob. art. 91 u.s.g.

<sup>49</sup> Zob. art. 101 u.s.g.

legalności<sup>50</sup>. Wydaje się jednak, że powodem, dla którego ustrojodawca nie uwzględnił w treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP tej kategorii aktów organu wykonawczego gminy, był fakt, iż w chwili wejścia w życie Konstytucji RP, tj. 17 października 1997 roku, organ ten miał charakter kolegialny (zarząd gminy), a w związku z tym podejmował on – co do zasady<sup>51</sup> – podobnie jak rada gminy (organ stanowiący gminy), rozstrzygnięcia w drodze uchwał<sup>52</sup>. Tym samym – przyjmując przedstawioną wyżej argumentację – należałoby uznać, iż nie istniała wówczas<sup>53</sup> potrzeba wyodrębnienia w treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP możliwości orzekania o zgodności z ustawami zarządzeń organu wykonawczego gminy, jako że rozstrzygnięcia podejmowane w tamtym czasie przez zarząd gminy mieściły się w kategorii „uchwał organów samorządu terytorialnego”. Z tych też powodów wydaje się, że dotychczasowe brzmienie art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim nie wskazuje on wprost na możliwość orzekania przez sądy administracyjne o zgodności z ustawami zarządzeń organu wykonawczego gminy – należałoby uznać dziś za niepełne (częściowo nieaktualne) i niedostosowane do charakteru rozstrzygnięć podejmowanych przez monokratyczny organ wykonawczy gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>54</sup>. Niemniej należy zauważyć, że sam fakt pominięcia w treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP zarządzeń organu wykonawczego gminy nie prze-

---

<sup>50</sup> Zob. art. 1 § 2 p.u.s.a.

<sup>51</sup> W określonych przypadkach mógł on jednak wydawać zarządzenia. Taką możliwość przewidywał m.in. art. 41 ust. 2–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. DzU z 1996 nr 13, poz. 74 – dalej jako: u.s.t.) w jej ówczesnym brzmieniu. Warto w tym miejscu podkreślić, że nawet w sytuacji podjęcia przez zarząd gminy rozstrzygnięcia w formie zarządzenia nie podlegało ono nadzorowi przewidzianemu przepisami u.s.t. (art. 90 i n.) ani też nie mogło ono zostać zaskarżone – na mocy art. 101 u.s.t. – do sądu administracyjnego. Dopuszczalność zaskarżenia takiego zarządzenia wynikała jedynie z treści art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368 ze zm. – uchylona), dalej jako: „ustawa o NSA”.

<sup>52</sup> Zob. art. 14 u.s.t.

<sup>53</sup> Tj. w dacie wejścia w życie Konstytucji RP.

<sup>54</sup> Na marginesie prowadzonych rozważań warto zasygnalizować, iż organy wykonawcze samorządu terytorialnego (w tym przypadku wszystkich szczebli samorządu terytorialnego) nie mają również legitymacji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w ramach procedury abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez ten organ władzy sądowniczej, a to wobec jednoznacznego wskazania przez ustrojodawcę, jako podmiotu posiadającego prawo inicjatywy w przedmiocie wniesienia wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem ich działania, organów **stanowiących** jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP).

sądza jeszcze – jakby się mogło wydawać – o braku możliwości kontroli tych aktów przez sądy administracyjne. Uprawnienie to można wyinterpretować z treści zdania pierwszego przywołanego przepisu<sup>55</sup>, gdzie mowa o tym, że kontrola działalności administracji publicznej odbywa się „w zakresie określonym w ustawie”. Dlatego istotnego znaczenia nabiera w tej sytuacji ustalenie **relacji, jaka zachodzi pomiędzy zdaniem pierwszym a zdaniem drugim art. 184 Konstytucji RP**, w szczególności zaś wskazanie, czy przepisy te wzajemnie się uzupełniają, czy może też zachodzi między nimi stosunek wykluczania. W tym zakresie niezbędne staje się więc przede wszystkim odniesienie do ustaw regulujących sądownictwo administracyjne, tj. p.u.s.a. i p.p.s.a. Dopiero bowiem określenie ram, w jakich sprawowana jest owa kontrola aktów normatywnych stanowionych przez organy administracji publicznej, zwłaszcza aktów prawa miejscowego (druga z wymienionych kategorii aktów), pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę spełnia zdanie drugie omawianego przepisu Konstytucji RP<sup>56</sup>.

Na wstępie wskazać jednak należy, że przedmiot zaskarżenia nie został w sposób jednolity i całościowy uregulowany przepisami p.p.s.a., a w związku z tym przy jego ustalaniu konieczne będzie każdorazowo odwoływanie się do regulacji zawartych w ustawach szczególnych<sup>57</sup>, tj. u.s.g., ustawie z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>58</sup>, ustawie z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>59</sup> oraz ustawie z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>60</sup>. Stosownie do treści art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>61</sup> każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naru-

<sup>55</sup> W zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.

<sup>56</sup> Zob. przypis nr 22.

<sup>57</sup> Zob. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowniczoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały (część I), „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 18–19; J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 796–797; D. Dąbek, *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 83–85; W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 35.

<sup>58</sup> Tekst jedn. z 2015 r., poz. 1445 ze zm. (dalej jako: u.s.p.).

<sup>59</sup> Tekst jedn. z 2015 r., poz. 1392 ze zm. (dalej jako: u.s.w.).

<sup>60</sup> Tekst jedn. z 2015 r., poz. 525 ze zm. (dalej jako: u.w.a.r.w.).

<sup>61</sup> Analogiczne regulacje znajdują się również w pozostałych wskazanych ustawach szczególnych, z pewnymi właściwymi dla nich odmiennościami (art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. i art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w.). Dlatego też dalsze rozważania czynione w stosunku do u.s.g. będą miały do każdej z nich odpowiednie odniesienie.

szone **uchwałą** lub **zarządzeniem** podjętymi przez organ gminy **w sprawie z zakresu administracji publicznej**, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż przepisy ustaw samorządowych określające w taki sposób przedmiot skargi do sądu administracyjnego z uwagi na przyjętą regułę wykładni – *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*<sup>62</sup> – nie utraciły mocy obowiązującej po wejściu w życie p.p.s.a. i między innymi w tym zakresie będą one miały pierwszeństwo przed postanowieniami p.p.s.a., które w tym przypadku należy stosować jedynie uzupełniająco<sup>63</sup>. Zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej<sup>64</sup> oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ten widoczny brak zsynchronizowania obu regulacji był krytykowany<sup>65</sup> już na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o NSA, która w sposób podobny określała zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Problematyka ta pomimo licznych postulatów przedstawicieli doktryny<sup>66</sup> nie została jednak ujednoczona przez ustawodawcę wraz z wprowadzaniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego<sup>67</sup>.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie ustaw samorządowych oraz u.w.a.r.w. – w ramach drugiej z omawianych grup aktów – można zatem wyodrębnić dwie ogólniejsze kategorie aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego, tj. akty organów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) oraz związków gmin i związków powiatów

---

<sup>62</sup> W odniesieniu do u.w.a.r.w. wystarczające będzie zastosowanie innej, bardziej ogólnej reguły wykładni *lex posteriori derogat legi priori*, ponieważ ustawa ta weszła w życie już po p.p.s.a. Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, op. cit., s. 90.

<sup>63</sup> Zob. *ibidem*, s. 90, 358 oraz M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 59. Podobnie zob. W. Kisiel, op. cit., s. 34 oraz D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 274.

<sup>64</sup> Na temat pojęcia „terenowy organ administracji rządowej” zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, op. cit., s. 91.

<sup>65</sup> Zob. T. Woś, op. cit., s. 18.

<sup>66</sup> Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 797; D. Dąbek, *Sądowa kontrola...*, op. cit., s. 84.

<sup>67</sup> Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, op. cit., s. 88–90 oraz D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, op. cit., s. 274.

(w tym przede wszystkim akty prawa miejscowego), jak również akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej w województwie<sup>68</sup>. Tym samym tak poczynione ustalenia pozwalają już w tym miejscu na uznanie, że określony w art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne mieści się w zakresie określonym ustawami szczególnymi na podstawie odesłania zawartego w art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP, podobnie jak miało to miejsce w dacie wejścia w życie Konstytucji RP zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym<sup>69</sup>, i w tym zakresie oba wskazane przepisy są ze sobą zbieżne.

Ostatnią istotną kwestią z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest odniesienie się do art. 184 zdanie 1 i 2 Konstytucji RP oraz porównanie kryteriów (**wzorców kontroli**), w oparciu o które sądy administracyjne sprawują kontrolę nad wskazanymi powyżej przejawami działalności organów administracji publicznej.

W odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia określonego na podstawie art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP kontrola ta – stosownie do treści art. 1 § 2 p.u.s.a. – sprawowana jest pod względem **zgodności z prawem** (kryterium legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej<sup>70</sup>. Przez legalność należy w tym przypadku rozumieć zgodność omawianych aktów (organów jednostek samorządu terytorialnego, związków gmin i związków powiatów oraz organów administracji rządowej w województwie) z obowiązującym prawem<sup>71</sup>, tj. przede wszystkim<sup>72</sup> ze źródłami prawa powszechnie obowiązują-

---

<sup>68</sup> Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, op. cit., s. 90–91.

<sup>69</sup> Zob. art. 16 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o NSA oraz art. 101 ust. 1 u.s.t.

<sup>70</sup> Wymaga bowiem podkreślenia, iż art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP nie wskazuje wprost kryterium, na podstawie którego miałyby być sprawowana owa kontrola. Tym samym również i w tym zakresie aktualne pozostaje odwołanie się do regulacji zawartych w ustawie.

<sup>71</sup> Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, op. cit., s. 21–22 oraz M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 25. Zob. też: E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21–22.

<sup>72</sup> W rozumieniu Konstytucji RP źródłami prawa są bowiem – obok źródeł prawa powszechnie obowiązującego – również źródła prawa wewnętrznego. Zob. E. Plesnarowicz-Durska, op. cit., s. 21–22. Na temat szerokiego rozumienia pojęcia prawa zob. też: W. Sokolewicz, op. cit., s. 13. Trzeba podkreślić, iż organy jednostek samorządu terytorialnego nie są związane aktami normatywnymi, które nie mają waloru prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też wydaje się, że w stosunku do tych organów kontrola sądów administracyjnych – podobnie jak ocena dokonywana przez organy nadzoru – powinna ograniczać się jedynie do przepisów prawa **powszechnie** obowiązującego. Szerzej na temat kryterium zgodności z prawem w odniesieniu do organów nadzoru nad organami gminy zob. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 874–875 wraz z przywołaną tam literaturą.

cego określonymi w art. 87 Konstytucji RP, wśród których najwyższą pozycję zajmuje Konstytucja RP<sup>73</sup>. Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że ze względu na charakter prawny omawianych aktów, zawierających normy generalno-abstrakcyjne, to właśnie owe źródła prawa powszechnie obowiązującego<sup>74</sup> będą – co do zasady – każdorazowo stanowiły dla sądu administracyjnego wzorce kontroli oceny legalności (konstytucyjności) zakazanego aktu podustawowego (w tym przede wszystkim aktu prawa miejscowego).

W nieco odmienny sposób ustrojodawca określił kryterium opisywanej kontroli w stosunku do aktów wymienionych w art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP, wskazując, iż sądy administracyjne orzekają jedynie o ich **zgodności z ustawami**. Nie jest jednak jasne, czy tak sformułowana kompetencja sądów administracyjnych do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej obejmuje swoim zakresem także orzekanie o ich zgodności z Konstytucją RP<sup>75</sup>. Podobnie poglądy przedstawiciele doktryny nie są w tym względzie jednolite<sup>76</sup>. Mimo że Konstytucja RP jest w doktrynie uważana za ustawę, która z uwagi na pewne specyficzne cechy nosi miano „ustawy zasadniczej”<sup>77</sup>, to jednak wymaga podkreślenia, że ustrojodawca w treści przepisów Konstytucji RP wyraźnie wskazuje na odrębność obu kategorii aktów i konsekwentnie posługuje się zwrotem „konstytucja i ustawy”<sup>78</sup>. Tym samym wykładnia literalna przepisu art. 184 zdanie 2 Konstytu-

---

<sup>73</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, op. cit., s. 25–30.

<sup>74</sup> W odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, związków gmin i związków powiatów oraz organy administracji rządowej w województwie będą to dokładniej źródła prawa powszechnie obowiązującego.

<sup>74</sup> Zob. A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 30–31.

<sup>74</sup> Zob. art. 87 ust. 1 Konstytucji RP; zob. też R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 40 i 54.

<sup>75</sup> Zob. A. Mączyński, A. Łyszkowska, op. cit., s. 30–31.

<sup>76</sup> Zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, op. cit., s. 40. Autorzy wskazują, iż kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje „badanie zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej z Konstytucją, umową międzynarodową, ustawą i rozporządzeniem”. Odmienne zob. R. Hauser, A. Kabat, op. cit., s. 29, którzy podnoszą, iż stosownie „do art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny orzeka tylko o zgodności wymienionych aktów z ustawami. Natomiast sąd ten nie ocenia konstytucyjności owych aktów”.

<sup>77</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 34.

<sup>78</sup> Zob. A. Mączyński, A. Łyszkowska, op. cit., s. 30–31. Jako przykłady takiego rozróżnienia można wskazać m.in. art. 87 ust. 1, art. 95 ust. 2, art. 126 ust. 3, art. 145 ust. 1, art. 146 ust. 4, art. 148 pkt 6 czy też art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.



cji RP – we wskazanym zakresie – nakazywałyby ograniczenie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli tylko do kryterium zgodności ww. aktów z ustawami. To zaś prowadziłoby nieuchronnie do wniosku, iż w stosunku do tej samej kategorii aktów (tego samego przedmiotu kontroli)<sup>79</sup> równolegle obowiązywałyby dwa odmienne (częściowo wykluczające się) kryteria (wzorce) kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne – szersze, ustalone na podstawie odesłania zawartego w art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP („zgodność z prawem”<sup>80</sup>), oraz węższe, wynikające wprost z treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP („zgodność z ustawami”). W tym miejscu pojawia się pytanie, które ze wskazanych kryteriów powinno znaleźć zastosowanie do kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Mając bowiem na uwadze wskazane wprost przez ustrojodawcę odrębne kryteria kontroli ww. aktów, jak również wspomnianą powyżej wykładnię literalną art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP, oraz uwzględniając nadrzędną pozycję Konstytucji RP i zawartych w niej uregulowań względem przepisów ustawowych<sup>81</sup>, należałoby w stosunku do aktów wyraźnie wymienionych w treści art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP wyłączyć szersze kryterium „zgodności z prawem” przewidziane w art. 1 § 2 p.u.s.a. Niemniej jednak – biorąc pod uwagę rolę, jaką w tym zakresie mają odgrywać sądy administracyjne, oraz charakter prawny ww. aktów – nie wydaje się, aby takie zawężenie kontroli w odniesieniu do tej kategorii aktów było zamysłem (celowym działaniem) ustrojodawcy<sup>82</sup>. Przy takim założeniu, zgodnie z którym w odniesieniu do uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej jedynym wzorcem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne byłaby ustawa, nie istniałaby w ogóle możliwość poddania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności tych aktów wobec wyłączenia w tym zakresie kompetencji orzeczniczych TK<sup>83</sup>. Mając na uwadze powyż-

---

<sup>79</sup> Jak zostało powyżej wskazane, określony w art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne mieści się w zakresie określonym ustawami szczególnymi na podstawie odesłania zawartego w art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP.

<sup>80</sup> Zob. art. 1 § 2 p.u.s.a.

<sup>81</sup> W tym przypadku przede wszystkim przepisów p.p.s.a., p.u.s.a., u.s.g., u.s.p., u.s.w. i u.w.a.r.w.

<sup>82</sup> Na konieczność rozszerzającego rozumienia kryterium „orzekania o zgodności z ustawami” wskazuje K. Działocha (*Komentarz...*, op. cit., s. 13). Autor podaje przy tym, że również pojęcie uchwały organów samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 184 zdanie 2 Konstytucji RP, powinno być interpretowane szeroko, a mianowicie jako „każdy akt organu samorządu terytorialnego bez względu na jego nazwę” (*ibidem*).

<sup>83</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz...*, op. cit., s. 22. Autor jednoznacznie wskazuje, iż „określenie «centralne» organy państwowe wyklucza kognicję TK do badania aktów prawa

sze, w celu uniknięcia występujących na tym tle problemów interpretacyjnych wskazane byłoby *de lege ferenda* usunięcie zdania 2 art. 184 Konstytucji RP albo dokonanie w nim odpowiednich zmian redakcyjnych, polegających na zastąpieniu zwrotu „zgodności z ustawami” zwrotem „zgodności z prawem”, co pozwoliłoby ustrojodawcy – w sposób szczególnie – już na poziomie Konstytucji zaznaczyć to uprawnienie sądów administracyjnych, uniezależniając je tym samym od mogących ulegać częstszym zmianom zakresu i kryteriów kontroli określonych na podstawie art. 184 zdanie 1 Konstytucji RP (w razie ewentualnej zmiany ustawy), a jednocześnie zagwarantowałyby spójność regulacji w obrębie jednej jednostki redakcyjnej, tj. zdania 1 i 2 art. 184 Konstytucji RP.

### III

Ustrojowe oraz proceduralne formy ochrony prymatu Konstytucji RP w porządku prawnym wymagają stworzenia kompleksowego oraz wyczerpującego systemu środków prawnych umożliwiających przeprowadzenie efektywnej kontroli konstytucyjności prawa. Poczynione w niniejszym artykule uwagi zdają się *prima facie* wskazywać na istniejącą systemową lukę, prowadzącą do przełamania zasady wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności prawa. System środków prawnych uprawniających do wszczęcia postępowania, w wyniku którego zostanie podjęta decyzja walidacyjna zawierająca zwrot stosunkowy o zgodności przepisu aktu prawnego (abstrakcyjno-generalnego) z ustawą zasadniczą, nie narusza jednakże **zasady wyłączności** znanej systemowi środków zaskarżenia<sup>84</sup>.

Zasadniczo ustrojodawca, kreując zakres przedmiotowy jurysdykcji sądu konstytucyjnego oraz sądownictwa administracyjnego, uwzględnił fakt, że pewna kategoria aktów prawnych, zwanych również „ustawami w znaczeniu materialnym”, będzie podlegała na zasadzie monopolu kontroli przez wyspecjalizowany pion sądownictwa. Założenie to zdaje się uzasadnione jedynie przy przyjęciu prawidłowości tezy prowadzącej do wzbogacenia

---

miejscowego, niezależnie, czy wydanych przez organy samorządu terytorialnego, czy przez terenowe organy administracji rządowej”.

<sup>84</sup> Znana procesowemu prawodawstwu zasada wyłączności ma zapobiegać zbiegom środków umożliwiających osiągnięcie tożsamych (zbieżnych) celów w toku instancji sądowych. Zob. na temat zasady wyłączności T. Ereciński, *Wprowadzenie do zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, *System prawa procesowego cywilnego*, t. III, cz. 1, red. T. Ereciński, Warszawa 2013, s. 82–83. *Mutatis mutandis* można ową zasadę recypować na grunt prowadzonych rozważań.

wzorca kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne – w omawianym przypadku – o normy Konstytucji RP. W przeciwnym razie doniosła społecznie kategoria aktów normatywnych pozostawałaby poza kontrolą z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą.

## CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE ENACTMENTS OF LOCAL LAW IN POLAND – EXCEPTION OR EXAMPLE OF THE ‘IN CONCRETO’ CONSTITUTIONAL REVIEW CONDUCTED BY COURTS?

### ABSTRACT

Polish constitution has adopted so-called ‘continental’ (‘centralized’) model of the constitutional review; as a result of which the Constitutional Tribunal was erected. This is to say most of constitutional matters fulfill with scope of Tribunal’s competency; yet one could say that we are facing the lacuna between administrative courts’ jurisdiction exercised under the Article 184 of Constitution of the Republic of Poland and Tribunal competencies. This is valid particularly in case of constitutional review of the enactments of local law. Lack of coherence within legal and constitutional provisions on the one hand and on the other wide scope of control over the performance of public administration exercised by administrative courts cause enormous interpretation issues.

### KEYWORDS

constitutional review, enactments of local law, administrative courts

### BIBLIOGRAFIA

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
3. Bator A., *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 Konstytucji RP*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999.
4. Błaś A., *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
5. Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12.
6. Complak K., *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
7. Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
8. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
9. Dąbek D., *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.

10. Działocha K., *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
11. Działocha K., *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalański, Wrocław 2005.
12. Ereciński T., *Wprowadzenie do zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, *System prawa procesowego cywilnego*, t. III, cz. 1, red. T. Ereciński, Warszawa 2013.
13. Firlus J. G., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 17.03.2016 r., V CSK 377/15 [Dot. klauzuli "oczywistej sprzeczności" z Konstytucją RP jako podstawy dla odmowy zastosowania przepisu ustawowego przez sąd]*, „Jurysta” 2016, nr 12.
14. Garlicki L., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
15. Garlicki L., *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
16. Garlicki L., *Komentarz do art. 188 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
17. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
18. Garlicki L., *Sądowa ochrona konstytucji we współczesnym państwie kapitalistycznym – Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczyk, Lublin 1987.
19. Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
20. Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
21. Hauser R., Kabat A., *Pytanie prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
22. Hauser R., Trzciniński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.
23. Jasiński M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy powszechne*, „Gdańskie Studia Prawnicze – przegląd orzecznictwa” 2005, nr 4.
24. Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
25. Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2.
26. Kabat A., *Pytanie prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
27. Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3.
28. Kolasiński K., *Abstrakcyjna i konkretna kontrola aktów normatywnych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygających pytania prawne*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
29. Kubas S., *Judicial review – geneza i rozwój*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, red. P. Czarny, Kraków 2004.

30. Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
31. Mączyński A., Łyszkowska A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
32. Mikuli P., *W sprawie ewentualnej możliwości kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy (uwagi związane z art. 8 ust. 2, 178 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym)*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajkowski, M. Grzybowski, Kraków 2002.
33. Mikuli P., *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007.
34. Plesnarowicz-Durska E., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
35. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
36. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2012.
37. Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.
38. Siemieński F., *Podstawowa funkcja Trybunału Konstytucyjnego w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa: księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000.
39. Skalimowski P., *Granice między wykładnią prokonstytucyjną a bezpośrednim stosowaniem przepisów Konstytucji – uwagi na tle uchwały Izby Gospodarczej NSA z 22 czerwca 2011 r.*, „Palestra” 2013, nr 3–4.
40. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
41. Trzcіński J., Wiącek M., *Komentarz do art. 193 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
42. Tuleja P., *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka*, [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dynia, C. P. Kłak, Rzeszów 2005.
43. Tuleja P., *Stosowanie konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
44. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
45. Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7.
46. Wilbrandt-Gotowicz M.B., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowniczoadministracyjnych*, Warszawa 2010.
47. Woś T., *„Nowa” regulacja postępowania sądowniczoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały (część I)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
48. Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
49. Zieliński A., *Rzecznikowski sposób patrzenia na prawo*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
50. Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.

