



**Prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak**

Uniwersytet Wrocławski, Polska

ORCID 0000-0002-0395-3128

małgorzata.masternak-kubiak@uwr.edu.pl

## **Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne\***

### **Direct application of the constitution by administrative courts**

**Abstract:** The article deals with the issue of the direct application of the Constitution by administrative courts. It begins (part 1) with a general discussion on the forms of direct application of constitutional norms: autonomous application, co-application of constitutional and statutory norms and conflicting application (especially the constitutional review of statutes). Dispensing justice by controlling the activities of public administration, the administrative courts independently apply the Constitution when reviewing the constitutionality of basic acts and resolutions of local government bodies (part 2). The analysis of jurisprudence shows that administrative courts take into account the provisions of the Constitution when resolving the issue of their jurisdiction in cases concerning both the protection of individual rights and the objective legal order (part 3). An important source leading to the direct application of constitutional provisions is the jurisprudence of the Constitutional Tribunal (part 4). Administrative courts recognise the competence of the Constitutional Tribunal to adjudicate on whether a law complies with the Constitution, but they feel that they are legitimate addressees of Art. 8 sec. 2 and Art. 178 sec. 1 of the Constitution, which authorise the courts to apply the basic law in the

\* Artykuł zawiera tezy referatu ogłoszonego na LXIV Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, który odbył się 25–26 maja 2022 r. w Warszawie.

administration of justice. Administrative courts are bound by the normative state resulting from the ruling of the Constitutional Tribunal, regardless of their own judicial practice reflected in their case-law on different levels of judiciary, in particular shaped by a legal view expressed in a binding resolution adopted by an extended panel of judges of the Supreme Administrative Court. This part of the article also draws attention to the importance of judgments of administrative courts in the event that the legislature fails to implement a judgment of the Constitutional Tribunal. It is assumed in the case-law that the legislature's lack of action in implementing a ruling of the Constitutional Tribunal may not be an obstacle to the administrative authorities taking action, as they are obliged to independently determine the impact of the ruling on the resolution of a particular case. In part 5 of the study, it is argued that the need for direct application of constitutional norms, principles and values by administrative courts often results from the lack of internal coherence of legal provisions, a legal gap resulting from legislative omission, or the obvious unconstitutionality of the regulations being the basis for the decision. In the case-law of administrative courts, there are instances of refusal to apply the norm of the applicable act due to what is called secondary unconstitutionality, or the manifest non-conformity of this norm with the Constitution.

**Keywords:** Constitution, legal system, direct application, administrative courts, judgment of the Constitutional Court, legal loophole, consistency of regulations, legislative omission

**Abstrakt:** W artykule podjęto zagadnienie bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy administracyjne. Punkt wyjścia (pkt 1) stanowią ogólne rozważania poświęcone formom bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych: stosowanie samoistne, współstosowanie norm konstytucyjnych i ustawowych, stosowanie kolizyjne (zwłaszcza kontrolę konstytucyjności ustaw). Druga część artykułu dotyczy samoistnego stosowania konstytucji w procesie kontroli konstytucyjności aktów podustawowych i uchwał organów samorządu terytorialnego przez sądy administracyjne w trakcie kontroli działalności administracji publicznej. W części trzeciej przedstawiono wyniki analizy praktyki orzeczniczej, z której wynika, że sądy administracyjne uwzględniają postanowienia konstytucji przy rozstrzyganiu kwestii swojej właściwości w sprawach dotyczących zarówno ochrony podmiotowych praw jednostki, jak i obiektywnego porządku prawnego. Część czwarta jest poświęcona zagadnieniu odwoływania się przez sądy administracyjne

do orzecznictwa TK, jako ważnego źródła prowadzącego do bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że sądy administracyjne uznają kompetencje TK do orzekania o zgodności prawa z konstytucją, z drugiej jednak strony czują się pełnoprawnymi adresatami art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, które upoważniają sądy do stosowania ustawy zasadniczej w procesie wymierzania sprawiedliwości. Sądy administracyjne związane są stanem normatywnym wynikającym z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i to niezależnie od odmiennej - własnej praktyki orzeczniczej w danej materii, ukształtowanej na podstawie poglądu prawnego wyrażonego w wiążącej uchwale podjętej przez poszerzony skład sędziów NSA. W tej części artykułu zwrócono też uwagę na znaczenie wyroku sądu administracyjnego w sytuacji zaniechania przez ustawodawcę wykonania wyroku TK. W orzecznictwie przyjmuje się, że brak działania ustawodawcy w wykonaniu orzeczenia TK nie może być przeszkodą w podejmowaniu działań przez organy administracji, które są zobowiązane do samodzielnego ustalenia wpływu sentencji wyroku na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. W zamykającej opracowanie części 5 podniesiono, że potrzeba bezpośredniego stosowania przez sądy administracyjne norm, zasad i wartości konstytucyjnych wynika często z braku wewnętrznej spójności przepisów prawa, luki prawnej powstałej wskutek zaniechania legislacyjnego, czy tzw. oczywistej niekonstytucyjności unormowań będących podstawą rozstrzygnięcia. W orzecznictwie sądów administracyjnych występują przypadki odmowy zastosowania normy obowiązującej ustawy z uwagi na tzw. wtórną niekonstytucyjność lub oczywistą niezgodność tej normy z Konstytucją RP.

**Słowa kluczowe:** konstytucja, system prawny, bezpośrednie stosowanie, sądy administracyjne, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, luka prawna, spójność przepisów, zaniechanie legislacyjne

## 1. Wprowadzenie

Konstytucja, która określa prawny porządek państwa, stanowi podstawę i spoiwo całego systemu obowiązującego prawa. Jako fundament porządku prawnego ma szczególną moc prawną, albowiem tylko dzięki temu „gwarantuje materialną i formalną koherencję całego porządku prawnego z wartościami i zasadami, które ucieleśnia”<sup>1</sup>.

1 K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 17.

Nie tylko zatem kształtuje sytuację prawną jednostki, lecz także formułuje prawnie wiążący system wartości, który wyznacza kierunek legislacji, wykładni i stosowania wyinterpretowanych norm<sup>2</sup>. W art. 8 ust. 2 Konstytucji RP wprowadzono zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów, „chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Dyrektywa wynikająca z tej zasady jest podstawą do oparcia rozstrzygnięcia wprost na przepisie konstytucyjnym.

Przez akt stosowania prawa rozumie się najczęściej ustalanie przez organ państwa konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący na podstawie norm prawa obowiązującego. Akt stosowania prawa ma z reguły postać aktu indywidualnego i konkretnego. W tym ujęciu istotą stosowania konstytucji (jej norm) jest ustalanie praw i obowiązków adresata aktu lub ustalenie przez uprawniony organ państwa stanu prawnego, co do którego istniała wątpliwość. Takie pojęcie stosowania konstytucji jest uznawane za jej stosowanie we właściwym, wąskim znaczeniu, równoznaczne z najczęściej używanym pojęciem stosowania prawa, i obejmuje m.in. stosowanie norm konstytucyjnych przez sądy<sup>3</sup>.

Zasadniczo bezpośrednie stosowanie konstytucji to stosowanie norm konstytucyjnych uznanych za samowykonalne, czyli takich, do których skonstruowania zostaną wykorzystane wyłącznie przepisy konstytucji bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów ustawy (stosowanie samoistne). Warunkiem samoistnego stosowania konstytucji jest dostateczna szczegółowość normy konstytucyjnej. Najczęściej jednak mamy do czynienia z sytuacjami, gdy postanowienia konstytucji wyznaczają jedynie materialny element normy kompetencyjnej, natomiast pozostałe elementy (podmiot, procedura) wynikają z przepisów ustawy (stosowanie niesamoistne – współstosowanie)<sup>4</sup>.

Norma konstytucyjna będzie wówczas odgrywać zasadniczą rolę w procesie interpretacji szczegółowych uregulowań ustawy, bo gdy na gruncie logiki możliwe będzie przyjęcie kilku wykładni ustawy, sąd

2 Zob. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 4–5.

3 Zob. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzecznicy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2, s. 11.

4 Jeżeli przepisy konstytucji służą sprecyzowaniu formalnych elementów normy kompetencyjnej, wówczas mamy do czynienia z „subsydiarnym stosowaniem konstytucji”. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX 491552 uznał, że „norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną, jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie”. Zob. szerzej P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji; normy samowykonalne w Konstytucji*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 133–136.

będzie musiał dać pierwszeństwo takiej wykładni, która w najpełniejszy sposób koresponduje z treściami wyrażanymi przez normę konstytucyjną<sup>5</sup>.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że

stosowanie konstytucji to coś więcej niż jej przestrzeganie. Nie chodzi bowiem tylko o powstrzymanie się od działań sprzecznych z konstytucją. Chodzi też o podejmowanie działań realizujących i rozwijających postanowienia (normy, zasady) konstytucyjne. Bezpośrednie stosowanie konstytucji jest możliwe pod warunkiem, że dany przepis konstytucyjny się do takiego stosowania nadaje, tzn. jest sformułowany z minimalną dozą jednoznaczności i precyzji. Wiele postanowień konstytucji ma charakter wystarczająco jednoznaczny i konkretny, aby nadawać się do bezpośredniego stosowania<sup>6</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że sędzia pomimo związania ustawą może odmówić jej zastosowania tylko w przypadku jej niezgodności z konstytucyjnymi zasadami i wartościami<sup>7</sup>. NSA w wyroku z 15 czerwca 2012 r., II GSK 1511/11<sup>8</sup>, zauważył przy tym, że przepisy konstytucji nie są ani nie mogą być samodzielną podstawą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym. Przepis konstytucji nie może sam w sobie stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09<sup>9</sup>, NSA przyjął, że przepis art. 190 ust. 1 Konstytucji RP zawiera normę prawną nadającą się do bezpośredniego stosowania. Norma ta stanowi, że

w toku postępowania sądy (w tym sądy administracyjne) związane są powszechną mocą orzeczeń TK, które są elementem kształtującym

5 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 59.

6 M. Szczerbińska-Byrska, *Orzecznictwo sądowo-administracyjne a wartości konstytucyjne*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 87.

7 Zob. wyrok NSA z 10 marca 2009 r., II OPS 2/09, LEX 509711.

8 Wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II GSK 1511/11, LEX 1244562. Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 119–120.

9 Uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09, LEX 530337.

stan prawny oceniany przez sąd i określają kolejną, niewymienioną w ustawowych przepisach postępowania, podstawę badania spraw przez sąd drugiej instancji (kasacyjny).

Przyjęcie za podstawę sformułowania powyższej normy prawnej oznacza akceptację stanowiska, które dopuszcza możliwość bezpośredniego stosowania wskazanego przepisu, jeżeli jest on na tyle konkretny, że może zostać zastosowany bezpośrednio.

Gdy mówię o zasadzie bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy administracyjne, przyjmuję za M. Wiackiem, że oznacza ona przede wszystkim:

- a) zastosowanie przepisu konstytucji jako podstawy rozstrzygnięcia sprawy;
- b) współstosowanie przepisu ustawowego i przepisu konstytucji;
- c) zastosowanie wyroku TK jako podstawy rozstrzygnięcia sprawy;
- d) pominięcie aktu podustawowego, który sąd ocenia jako niezgodny z ustawą lub konstytucją<sup>10</sup>.

## 2. Rola sądów administracyjnych w stosowaniu Konstytucji RP

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Norma zawarta w art. 184 Konstytucji RP wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w zakresie kontroli działalności administracji publicznej<sup>11</sup>.

Z przepisu art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>12</sup> wynika, że „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie sta-

10 M. Wiacek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2, s. 244; zob. też J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 30; P. Szustakiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Difin, Warszawa 2022, s. 117–118.

11 Zob. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, LEX 37392; wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, LEX 1393835.

12 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 137.



nowią inaczej (§ 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>13</sup> ustawa ta normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

Obowiązujący w Polsce model sądowej kontroli administracji łączy w sobie dwie podstawowe funkcje tej kontroli: ochronę praw podmiotowych jednostki oraz obiektywnego porządku prawnego. Funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki wynika z przyjętych w polskim systemie sądownictwa administracyjnego założeń weryfikacji działalności administracji publicznej. Jak podkreślał wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, sądowa kontrola jest ukierunkowana na ochronę subiektywnego porządku prawnego, a jedynie najcięższe naruszenie prawa stwarza obowiązek wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego, bez względu na to, czy miało wpływ na wynik sprawy<sup>14</sup>.

Trzeba przy tym uwzględnić jeszcze inną funkcję tychże sądów, a mianowicie przywracanie stanu konstytucyjności, szczególnie z zastosowaniem reguł kolizyjnych i zasady *lex superior*. Jak zwraca się uwagę w piśmiennictwie, sądy, w ramach podległości konstytucji i ustawom

są zobowiązane do sprawiedliwego (zgodnego z prawem) rozpatrzenia sprawy oraz do zapewnienia legalności działań administracji, jest to ich konstytucyjny obowiązek [...]. Ustrojodawca wykreował prawo podmiotowe jednostki do uzyskania orzeczenia o swych wolnościach, prawach i obowiązkach opartego na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej<sup>15</sup>.

W ramach bezpośredniego stosowania konstytucji sądy administracyjne dokonują kontroli legalności czy konstytucyjności aktów podustawowych. W wyroku z 28 sierpnia 2008 r., II OSK 725/07<sup>16</sup>, NSA wyraził pogląd, że

13 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.

14 Zob. R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2003, s. 143 i n.; zob. uchwała NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, LEX 463487.

15 J. Sułkowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2013, s. 152, 160 [https://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_XLVIII\\_calosc.pdf](https://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_XLVIII_calosc.pdf) [dostęp: 23.03.2023].

16 Wyrok NSA z 28 sierpnia 2008 r., II OSK 725/07, LEX 490772.

skoro sądy w toku orzekania podlegają tylko Konstytucji i ustawom, to z faktu tego wynika niezbywalne i powszechnie uznawane prawo sądów do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie przepisów rozporządzenia uznanego przez ten Sąd za sprzeczne z ustawą. Sądy rozpoznające sprawy są bowiem uprawnione do badania zgodności przepisów rozporządzeń z Konstytucją i ustawami.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05<sup>17</sup>, NSA stwierdził, że

uzasadnienie dla prawa badania konstytucyjności aktu podstawowego w procesie kontroli legalności decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny znajduje w przepisach Konstytucji: w art. 184, który stanowi, że NSA i sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa; w art. 178 ust. 1, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom (a nie wszelkim innym aktom prawnym); w art. 8, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio. Adresatem tego ostatniego postanowienia są przede wszystkim sądy.

Podstawową funkcją sądów administracyjnych jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej, która obejmuje także kontrolę aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy wskazane w art. 94 Konstytucji RP<sup>18</sup>. Treść postanowień art. 184 Konstytucji RP i art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych wskazuje, że chodzi tu o wymierzanie sprawiedliwości przez kontrolę abstrakcyjną, sprawowaną w oderwaniu od konkretnych spraw administracyjnych<sup>19</sup>. Akty prawa miejscowego podlegają kontroli pod względem ich zgodności z ustawami w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>20</sup>.

17 Wyrok NSA z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, LEX 180233.

18 Zob. R. Hauser, *Konstytucyjny model...*, s. 144–146.

19 Por. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 8–9; M. Wiącek, [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1103–1104; M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 42–43.

20 Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.



Sądy administracyjne, na podstawie art. 184 Konstytucji RP, orzekają o zgodności z ustawami aktów prawa miejscowego. Literalne brzmienie konstytucyjnej normy kompetencyjnej wskazywałoby, że w przepisie tym pominięto jako wzorzec kontroli konstytucję. Jednakże sądy administracyjne, kontrolując legalność aktu prawa miejscowego, poddają ocenie jego zgodność nie tylko z przepisami ustawy, na podstawie której akt ten został podjęty, lecz także z konstytucją. Jest to oczywiste wobec wykluczenia aktów prawa miejscowego z kognicji TK. Wynika to także z gwarancyjnych postanowień art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiących, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom”.

W wyroku z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10<sup>21</sup>, NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na uchwałę o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego głównie z powodu braku uwzględnienia przez sąd pierwszej instancji, przy kontroli zaskarżonej uchwały, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności. Zdaniem NSA w odniesieniu do aktów prawa miejscowego dokonujący ich kontroli sąd administracyjny odgrywa w istocie rolę podobną do Trybunału Konstytucyjnego. Konstatacja, że uchwała rady gminy ustanawiająca zespół przyrodniczo-krajobrazowy decyduje w istocie o sposobie zagospodarowania wchodzących w skład zespołu nieruchomości i w związku z tym ingeruje znacząco w konstytucyjnie chronione prawo własności, prowadzi, w ocenie NSA, do konieczności poddania jej kontroli także pod kątem zachowania zasady proporcjonalności<sup>22</sup>.

Kontrola konstytucyjności aktu prawa miejscowego ma szczególne znaczenie w procesie oceny legalności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tej materii najczęściej jest podnoszony zarzut nieuprawnionej ingerencji w prawo własności przez przekroczenie władztwa planistycznego. Sądy administracyjne konsekwentnie stoją na stanowisku, że prawo własności, mimo że jest najsilniejszym prawem podmiotowym gwarantowanym konstytucyjnie i ustawowo, nie ma charakteru absolutnego ani nieograniczonego. Ograniczenia prawa własności dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiącym, że własność może być ograniczona, tyle że w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazu ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej proporcji do celów,

21 Wyrok SA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, LEX 694431.

22 Zob. A. Królczyk, *Granice „wolności planistycznej gminy”*. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 1, s. 66–71.

dla których osiągnięcia ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takimi przepisami ustawowymi są regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>23</sup>. Upoważniają one gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mocą których ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności. Ograniczenia te mają zatem swe źródło w ustawie, tak jak tego wymaga konstytucja, co oznacza, że są prawnie dopuszczalne<sup>24</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się stanowisko, że chociaż prawo własności stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, to nie może być traktowane jako *ius infinitum* i podlega ograniczeniom. NSA w licznych orzeczeniach przyjmował, że ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się do prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń, lecz do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich to prawo może być ograniczone<sup>25</sup>.

Przy badaniu legalności prawa miejscowego stanowionego przez jednostki samorządu terytorialnego sądy administracyjne za wzorzec kontroli często przyjmują konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu. Samorząd terytorialny stanowi element ustroju państwa. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasada ta gwarantuje istnienie i funkcjonowanie jednostek (korporacji) terytorialnych, zdolnych do samodzielnego wykonywania zadań publicznych. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Gwarantowana konstytucyjnie samodzielność wspólnoty samorządowej nie jest absolutna, może być ona ograniczona ustawami. Rolą sądów admini-

23 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 503.

24 Por. wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX 490131; wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., II OSK 418/15, LEX 2237955. Zob. M. Masternak-Kubiak, *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego sprawowana przez sądy administracyjne*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyta*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2020, s. 653–655.

25 Zob. np. wyroki NSA: z 18 lutego 2010 r., II OSK 389/09, LEX 592087; z 13 lutego 2020 r., II OSK 26/19, LEX 3019858; z 14 stycznia 2021 r., II OSK 2435/20, LEX 3149004.

stracyjnych jest zatem ocena, czy jakakolwiek ingerencja ustawodawcy w tę samodzielność odpowiada wymogom proporcjonalności i zmierza do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów<sup>26</sup>. Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie odsyła także do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę. Podlega bezpośredniemu stosowaniu przez sądy na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i wynika z niego obowiązek sądów takiej wykładni przepisów prawa, aby zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu<sup>27</sup>.

Ochrona konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i sądowej ochrony tej samodzielności najbardziej uwidoczniła się na tle orzecznictwa, którego przedmiotem była dekomunizacja ulic. Sądy administracyjne konsekwentnie stoją na stanowisku, że gminie przysługuje skarga do sądu na zarządzenie zastępcze wojewody w przedmiocie zmiany nazwy ulicy. Przy ocenie legitymacji gminy do skutecznego wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze wojewody nie uznały, że z przepisu art. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomników<sup>28</sup> (dalej: ustawa dekomunizacyjna) wynika brak dopuszczalności wniesienia w tej sprawie skargi przez gminę. Wykładnia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej wskazująca na pozbawienie jednostki samorządu terytorialnego prawa do sądu prowadziłaby do rażącego naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego

26 Zob. Ł. Złakowski [w:] R. Hauser, A. Skoczylas, Z. Niewiadomski, W. Sawczyn, W. Piątek, K. Jaroszyński, Ł. Złakowski, J. Dominowska, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13.

27 Zob. postanowienie SN z 3 września 1998 r., III RN 49/98, LEX 35586.

28 Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz.U. 2016, poz. 744 ze zm. Zgodnie z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej skarga na zarządzenie zastępcze wydane w związku ze zmianą nazwy ulicy symbolizującej lub propagującej ustrój totalitarny do sądu administracyjnego przysługuje gminie jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku zmiany takiej nazwy ulicy wynikał z przyczyn niezależnych od gminy. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, Dz.U. 2017, poz. 2495.

na jego uznaniu w zakresie oceny, co stanowi symbol komunizmu<sup>29</sup>. W wyroku z 26 czerwca 2019 r. II OSK 1585/19<sup>30</sup>, NSA zauważył, że

„prawo jednostki samorządu terytorialnego do ochrony sądowej w razie wydania zarządzenia zastępczego, które jej zdaniem nadmiernie ingeruje w jej samodzielność, nie może być [...] rozważane tylko w drodze literalnej wykładni ustawy, dokonanej w oderwaniu od tej innej regulacji, zwłaszcza konstytucyjnej. Wykładnia ta musi być osadzona w ramach ustrojowych, szczególnie określonych przez przepisy znajdujące się wyżej w hierarchii aktów prawnych, wyznaczających pozycję tych jednostek, instrumenty nadzoru nad nimi oraz przysługujące im środki prawne zabezpieczające tę pozycję w razie nadużywania takich instrumentów. Dlatego art. 6c ustawy nie może być rozumiany jako ograniczenie gwarantowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji ochrony sądowej samodzielności [...]. Niepodobna zarazem podzielić argumentu [...], jakoby art. 6c ustawy mógł wyłączać zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji, ustanowioną w jej art. 8. Trudno bowiem przyjąć, by rozwiązanie ustawowe mogło pozbawić Sąd pierwszej instancji kompetencji, jakie przysługują mu w rozpatrywanej materii, i to w sytuacji, gdy stwierdził on, że jest ono nie do pogodzenia z Konstytucją i nie pozwala na realizację wynikających z niej praw”<sup>31</sup>.

### 3. Zakres przedmiotowy stosowania przepisów konstytucji przez sądy administracyjne

Analiza praktyki orzeczniczej pokazuje, że sądy administracyjne uwzględniają postanowienia konstytucji przy rozstrzyganiu kwestii swojej właściwości (kognicji) w sprawach dotyczących zarówno ochrony praw podmiotowych, jak i obiektywnego porządku prawnego. W tym zakresie stosują nie tylko normy (reguły) konstytucyjne, lecz także zasady, które najczęściej spełniają warunki niezbędne do ich stosowania. Przykładem takich rozstrzygnięć są orzeczenia dotyczące zakresu dyskrecyjnej władzy Prezydenta, zwłaszcza jego pozycji ustrojowej i istoty jego osobistych uprawnień wynikających z konstytucji.

29 Zob. wyroki NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 3254/18, LEX 2626658; wyrok NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 3260/18, LEX 2639676.

30 Wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1585/19, LEX 2723911.

31 Zob. M. Tabernacka, *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących nazw ulic*, „Prawo” 2020, nr 331, s. 301–302.

W sprawach dotyczących beczynności Prezydenta RP w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim NSA wskazał, że określona w art. 179 Konstytucji RP kompetencja jest traktowana jako uprawnienie osobiste Prezydenta, a zarazem sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności. To, że akt Prezydenta jest poprzedzony działaniami mającymi na celu wyłonienie kandydata przez KRS, nie oznacza, że działaniu Prezydenta można przypisać cechy administracyjnoprawne. Brak jest bowiem regulacji materialnoprawnej, która byłaby przedmiotem autorytatywnej konkretyzacji przy wykonywaniu przez Prezydenta kompetencji. Skoro Prezydent w kwestii powoływania na urząd sędziego realizuje kompetencje konstytucyjne, to nie można twierdzić, że wykonuje on czynności z zakresu administracji publicznej, a co za tym idzie – podlega kontroli sądu administracyjnego<sup>32</sup>.

Z kolei w sprawie dopuszczalności sądowo-administracyjnej kontroli aktu Prezydenta RP stwierdzającego przejście sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku NSA uznał, że stwierdzanie przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku stanowi osobistą, autonomiczną kompetencję Prezydenta RP<sup>33</sup>. Postanowienie Prezydenta RP wydane na podstawie art. 39 ustawy o Sądzie Najwyższym jest rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej potwierdzającym datę przejścia w stan spoczynku i tym samym w istotny sposób wpływającym na status sędziego. Stanowi zatem akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegający kognicji sądów administracyjnych<sup>34</sup>.

Także w sprawie beczynności Prezydenta w przedmiocie nadania tytułu profesora NSA uznał, że z art. 25 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>35</sup> wynika uprawnienie procesowe jednostki do żądania wydania przez Prezydenta RP postanowienia rozstrzygającego w sprawie złożonego wniosku o nadanie

32 Zob. np. postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12, LEX 1269634; postanowienie SN z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX 2335069.

33 Wyrok NSA z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, LEX 3088562.

34 W tym wyroku NSA zauważył, że „organem administracji, którego działalność jest kontrolowana przez sądy administracyjne, jest każdy podmiot niezależnie od tego, czy formalnie należy do struktury administracji publicznej, byle w jego kompetencji znajdowało się wydawanie aktów lub podejmowanie działań władczych kształtujących sytuację prawną podmiotu (zob. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, LEX 318505). Na tej podstawie należy przyjąć, że działania organu administracji publicznej to działania organów władzy wykonawczej i działania wszelkich innych podmiotów polegające na władczym kształtowaniu praw i obowiązków. Zob. M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 1097.

35 Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1789.

tytułu profesora. Postanowienie to spełnia wszelkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>36</sup>

W ocenie NSA w sprawie o nadanie tytułu profesora rozstrzyga się o administracyjnoprawnych uprawnieniach osoby fizycznej spoza sfery wewnętrznej administracji. Ustrojodawca gwarantuje jednostce prawo do sądu, przy czym w ramach tego uprawnienia jednostka korzysta także z ochrony przed bezczynnością albo przewlekłością postępowania. Zdaniem NSA podobnie jak sprawa stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku także sprawa nadania tytułu profesora jest rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej; „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. Oznacza to, że Prezydent RP w sytuacji rozstrzygania o prawach i obowiązkach danej jednostki w konkretnej sprawie musi zostać uznany za organ w znaczeniu funkcjonalnym, a wydany przez niego akt podlega kontroli sądowej. NSA stoi na stanowisku, że o ile powołanie sędziego jest aktem prawa ustrojowego, sprawą „wewnątrz aparatu państwowego”, o tyle sprawa nadania tytułu profesora jest aktem stosowania prawa administracyjnego, sprawą indywidualnej jednostki. Nie jest zatem związana z kwestiami ustroju państwa.

W procesie wymierzania sprawiedliwości działanie sędziego sądu administracyjnego nie polega na zwykłej wykładni przepisów, lecz powinno być osadzone w aksjologii konstytucyjnej. Zdaniem A. Gomułowicza

podstawą, która legitymizuje uchylenie mocy obowiązującej przepisów ustawy, zawierającej nieadekwatne, rażąco sprzeczne z aksjologią Konstytucji rozwiązanie, jest *lex superior*, z uwagi na treści art. 2 w związku z art. 8 Konstytucji RP. W zaufaniu do treści tych przepisów konstytucyjnych przyjmuje się domniemanie, że przepisy prawne muszą mieć uzasadnienie aksjologiczne w niespornych wartościach konstytucyjnych<sup>37</sup>.

Sądy administracyjne odwołują się w swoim orzecznictwie do zasady ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP). W wyroku z 13 listopada 2020 r. I OSK 2876/19<sup>38</sup>, NSA ocenił, czy zwolnienie funkcjonariusza ze służby celno-skarbowej na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej następuje

36 Postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21, LEX 3174692.

37 A. Gomułowicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 11, s. 117.

38 Wyrok NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 2876/19, LEX 3082779.



*ex lege*, czy wymaga wydania decyzji administracyjnej. Sąd opowiedział się za tym drugim stanowiskiem, ponieważ umożliwia ono zwalnianemu funkcjonariuszowi zapoznanie się z przyczynami, dla których nie została mu złożona propozycja dalszego pozostania w służbie. Zdaniem NSA uzasadnienia aksjologicznego takiej wykładni można poszukiwać w zasadzie ochrony godności człowieka, która sprzeciwia się instrumentalnemu traktowaniu człowieka jako samorealizującego się podmiotu, a wyrazem samorealizacji jest praca jako dobro odpowiadające godności człowieka. Z kolei w wyroku z 25 lutego 2020 r. II OSK 3837/19<sup>39</sup>, NSA stwierdził, że na system praw pacjenta składa się prawo do poszanowania godności i intymności, umocowane w art. 30 Konstytucji RP. Jak zauważył NSA, wyrazem prawa do poszanowania intymności jest takie działanie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, które tej sfery nie narusza. Przekroczeniem tej granicy jest wprowadzenie monitoringu wizyjnego na salach operacyjnych bez poinformowania o tym pacjentów i bez uzyskania ich zgody. Nie ma przy tym znaczenia, czy kamery rejestrują obraz w sposób umożliwiający identyfikację pacjentów.

Inspiracja aksjologią konstytucyjną w procesie stosowania (interpretacji) norm ustawowych jest też widoczna w wyroku NSA z 24 maja 2017 r., II OSK 2433/15<sup>40</sup>, w którym sąd uznał, że pozostawanie dziecka żydowskiego w warunkach ciągłego terroru, zagrożenia utratą życia, konieczności ukrywania się w różnych miejscach i w warunkach fizycznego i psychicznego wyniszczania nie może być ocenione inaczej niż jak działanie w celu poddania eksterminacji w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Ludność żydowska, ze względu na obowiązujące na ziemiach okupowanych ustawodawstwo antyżydowskie, podlegała czy była przeznaczona do eksterminacji z mocy prawa. Ustawodawstwo norymberskie potwierdzało bowiem rzeczywiste intencje władz hitlerowskich wobec ludności żydowskiej (masowa zagłada, ludobójstwo, zbrodnicze niszczenie z powodów rasowych, narodowościowych, religijnych). Wyrok ten jest niewątpliwie efektem sądowego stosowania prawa z poszanowaniem zasad sprawiedliwości i słuszności, a więc komponentów konstytucyjnej zasady praworządności (w jej ujęciu materialnym). Nakaz urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej (w tym słuszności) wynika z art. 2 Konstytucji RP. Sędzia sprawiedliwy, orzekający słusznie, wykorzystuje tekst przepisów prawnych tylko jako materię, w ramach której poszukuje „idei prawa”<sup>41</sup>.

39 Wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., II OSK 3837/19, LEX 3027013.

40 Wyrok NSA z 24 maja 2017 r., II OSK 2433/15, LEX 2334158.

41 Zob. A. Chmielarz-Grochał, *Działanie w celu poddania eksterminacji dziecka pochodzenia żydowskiego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 2433/15*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 11, s. 145–146.

Odwołanie do konstytucyjnego systemu wartości odnajdziemy też w wyroku NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20<sup>42</sup>, w sprawie użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskich. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego dotychczasowy właściciel gruntu, prawni następcy właściciela będący w posiadaniu gruntu lub osoby prawa jego reprezentujące, a jeżeli chodzi o grunty oddane na podstawie obowiązujących przepisów w zarząd i użytkowanie – użytkownicy gruntu mogą w ciągu 6 miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę zgłosić wniosek o przyznanie na tym gruncie jego dotychczasowemu właścicielowi prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. W ocenie NSA za uprawnionych do uzyskania praw określonych w dekrete warszawskim należałoby uznać nie tylko byłych właścicieli gruntów warszawskich, lecz także ich następców prawnych, identyfikowanych w pierwszej kolejności przez pryzmat przepisów procedury administracyjnej normujących przymiot strony postępowania administracyjnego (art. 28 k.p.a.). Źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być bowiem wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny. Natomiast skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w sferze prawa administracyjnego. W uzasadnieniu wyroku NSA zawarł konstatację, że

skoro [...] prawo administracyjne jest narzędziem władczego administrowania także w rozdziale uprawnień, jak i nakładaniu określonych obowiązków, normy tego prawa nie mogą pozostawiać organom je stosującym jakiegokolwiek swobody w definiowaniu podmiotowego zakresu oddziaływania tych norm. Zarówno przy uprawnieniu, jak i obowiązku to norma prawna powinna definiować podmioty uprawnione i zobowiązane w celu wykluczenia uznaniowości organów stosujących prawo administracyjne, która nie znajdowałaby podstawy w obowiązującym prawie. Taki wymóg wynika przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca deklaruje prawny charakter Rzeczypospolitej Polskiej, oznaczający m.in. oparcie działań organów państwa na obowiązującym prawie. Jeżeli więc organy stosujące prawo nie mogą swobodnie kreować podmiotowego zakresu norm prawa administracyjnego, to tym bardziej zakres ten nie może być w żaden

42 Wyrok NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20, LEX 3397471.

sposób kreowany czy modyfikowany przez adresatów norm prawa administracyjnego nawet wtedy, gdy modyfikacja ta miałaby wynikać ze zgodnej woli stron wyrażonej w umowie pomiędzy tymi stronami.

#### **4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych**

Ważnym źródłem zewnętrznej inspiracji sądów administracyjnych, prowadzącym do stosowania przepisów konstytucyjnych, było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, i to zarówno treść poszczególnych jego orzeczeń dotyczących konstytucyjności przepisów aktów normatywnych mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, jak i związana z nimi konieczność oceny skutków tych orzeczeń dla spraw rozstrzyganych przez sądy.

W procesie orzekania sądy administracyjne biorą pod uwagę obowiązujący w dacie wydania zaskarżonego aktu (podjęcia czynności, bezczynności) stan normatywny. Zasada wynikająca z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP ma znaczenie przede wszystkim w stosowaniu przepisów konstytucji w przypadku braku regulacji ustawowych. Zawarty w wyżej wskazanym przepisie nakaz stosowania bezpośrednio przepisów konstytucji oznacza, że w razie braku ustawy regulującej określoną materię stosuje się przepis ustawy zasadniczej. Jak zwraca uwagę L. Garlicki, sądy są uprawnione, a nawet zobowiązane do rozstrzygania problemów konstytucyjnych w procesie orzekania, zwłaszcza w procesie interpretacji przepisów ustawowych. Domniemaniu konstytucyjności ustaw towarzyszy bowiem nakaz stosowania (interpretowania) ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Sądy wprawdzie muszą brać pod uwagę stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w ustalaniu interpretacji (treści, zakresu i skutków) poszczególnych przepisów konstytucyjnych, jednakże w szerokim zakresie dokonują tej interpretacji samodzielnie, co często stanowi punkt wyjścia dla późniejszych rozstrzygnięć Trybunału<sup>43</sup>.

Zadaniem TK jest ocena hierarchicznej zgodności norm prawnych. Organ ten nie posiada natomiast kompetencji do wiążącego wskazywania, w jaki sposób rozstrzygać sprawy, w których zastosowanie znalazła, czy może znaleźć, regulacja objęta jego wyrokiem. W świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ostateczne i powszechnie obowiązujące jest wyłącznie rozstrzygnięcie zamieszczone w sentencji orzeczenia. Natomiast zawarte w uzasadnieniu oceny ewentualnych

43 L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6–8, s. 14–15.

skutków prawnych wyroku nie są wiążące ani dla organów administracji publicznej, ani dla sądów administracyjnych<sup>44</sup>.

Każdy ze sposobów bezpośredniego stosowania konstytucji jest obecny w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Zaznaczyć przy tym trzeba, że z jednej strony sądy administracyjne szanują kompetencje TK do orzekania o zgodności prawa z konstytucją, z drugiej jednak

czują się pełnoprawnymi adresatami art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, które upoważniają sądy do stosowania ustawy zasadniczej w procesie wymierzania sprawiedliwości, polegającego także na kontroli działalności administracji publicznej<sup>45</sup>.

Jednakże ani brzmienie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP,

ani wyłączność orzekania o niekonstytucyjności ustaw *in abstracto*, właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie sprzeciwiają się tezie, że – co do zasady – sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją<sup>46</sup>.

Oczywiście wymogi troski o jednolitość interpretacji prawa wymagają rozważnego korzystania z tego rodzaju możliwości przez sądy.

Jest to jednak przeszkoda natury pragmatycznej, a nie systemowej. Dlatego w razie jakiegokolwiek realnej wątpliwości dotyczącej tego, czy rzeczywiście istnieje sprzeczność między ustawą a konstytucją, regułą powinno być stawianie pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu w trybie art. 193 Konstytucji RP. Przesłanką jednak musiałoby tu być rzeczywiste istnienie wątpliwości sądu<sup>47</sup>.

Przykładem takiej wątpliwości było pytanie prawne NSA o to, czy przepis art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 k.w. w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okrę-

44 Zob. uchwała NSA z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, LEX 672624; zob. też wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, LEX 40328.

45 M. Wiącek, *Dialog...*, s. 244.

46 Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, LEX 46062.

47 Tamże, zob. też: P. Szustakiewicz, *Komentarz...*, s. 119.

gi wyborcze, jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP oraz tego, czy przepis art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP<sup>48</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14<sup>49</sup> orzekł, że art. 420 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału „nieumocowane konstytucyjnie działania organów wyborczych, w wyniku których dochodzi *de facto* do zmian w aktach prawnych mających umocowanie w systemie źródeł prawa, muszą podlegać kontroli sądów”. W wyniku tego orzeczenia sąd pytający mógł merytorycznie ocenić legalność uchwały Państwowej Komisji Wyborczej<sup>50</sup>.

Sądy administracyjne są związane stanem normatywnym wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od odmiennej praktyki orzeczniczej w danej materii ukształtowanej na podstawie poglądu prawnego wyrażonego w wiążącej uchwale podjętej przez skład poszerzony: siedmiu sędziów NSA, całej izby bądź całego sądu.

Naczelný Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13<sup>51</sup>, przyjął, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W uzasadnieniu uchwały NSA zwrócił uwagę, że postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 tej ustawy wpływa jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy. Dopiero rezultat przeprowadzonej kontroli, któremu przedsiębiorca nie ma prawnych możliwości przeciwstawienia się, może posłużyć do autorytatywnego ustalenia praw i obowiązków poddanego kontroli podmiotu. Na tym etapie niezbędne pozostaje zapewnienie przedsiębiorcy ochrony sądowej<sup>52</sup>. Należy zaznaczyć, że dopóki nie nastąpi zmiana stanowiska zawartego w uchwale, dopóty sądy administracyjne – w tym NSA – są zobowiązane respektować to stanowisko. Moc wiążąca wykładni prawa dokonanej przez NSA przestaje obowiązywać także w razie zmiany stanu prawnego. Teza wyrażona w uchwale poszerzonego składu zawsze bowiem odnosi się do treści określonych norm prawnych. Jeżeli więc dochodzi do zmiany

48 Postanowienie NSA z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13, LEX 2025918.

49 Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, LEX 2022405.

50 Por. wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, LEX 2404407.

51 Uchwała NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, LEX 1408525.

52 Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 169–170.

przepisów powszechnie obowiązującego prawa w ten sposób, że ich treść normatywna nie może być uznana za tę, która legła u podstaw wykładni dokonanej przez poszerzony skład NSA, to w takim zakresie uchwała traci moc wiążącą<sup>53</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15<sup>54</sup>, stwierdził, że art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Z uzasadnienia wyroku wynika, że uchwała z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, jest niezgodna z konstytucją. Trybunał wyjaśnił, że rozstrzygnięcie wydane w przedmiocie sprzeciwu wniesionego przez przedsiębiorcę na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. jest podejmowane w postępowaniu administracyjnym i rozstrzyga o prawach i obowiązkach tego przedsiębiorcy. W ocenie Trybunału

skutkiem [...] wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej przez art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., ale tylko wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia Trybunału jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. (jako ostatecznie kończących administracyjny tok instancji) zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Rezultatem zmiany stanu prawnego wskutek stwierdzenia niekonstytucyjności określonego rozumienia art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. jest utrata ogólnej mocy wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2014 r., jak również konieczność przyjęcia, że wniesienie sprzeciwu w trybie 84c ust. 1 u.s.d.g. skutkuje wszczęciem postępowania mającego na celu ochronę praw przedsiębiorcy, które powinno się zakończyć wydaniem aktu o władczym i jednostronnym charakterze, podlegającym weryfikacji w administracyjnym toku instancji<sup>55</sup>. Brak działania ustawodawcy w wykonaniu orzeczenia TK nie może być przeszkodą w podejmowaniu działań przez organy administracji, które są zobowiązane do samodzielnego ustalenia, jak sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinna wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy. Takie postępo-

53 Zob. uchwała NSA z 29 września 2014 r., II FPS 4/13, LEX 1508654.

54 Wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, Dz.U. 2017, poz. 2451.

55 Zob. wyrok NSA z 20 września 2018 r., II OSK 841/18, LEX 2576981. NSA wznowił postępowanie zakończone prawomocnym wyrokiem NSA z 19 października 2017 r., II OSK 271/16, LEX 2400103; uchylił ten wyrok oraz poprzedzający wyrok WSA w Warszawie z 9 października 2015 r., VII SA/Wa 276/15, LEX1941403 i oddalił skargę wniesioną do sądu pierwszej instancji.



wanie ma zapobiec sytuacji, w której w wyniku braku działania ustawodawcy obywatele faktycznie zostaną pozbawieni przyznanych im przez konstytucję uprawnień wynikających z treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>56</sup>.

Egzemplifikacją tego zjawiska jest stan prawny po wydaniu wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13<sup>57</sup>, którą (z mocą od dnia 16 września 2021 r.) zmieniono art. 156 § 2 k.p.a. w ten sposób, że nadano mu następujące brzmienie: „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. Do tego czasu jednakże, mimo zadeklarowanego przez TK niederogacyjnego charakteru wyroku, w praktyce działania sądów administracyjnych przyjmowano, że ma on istotny wpływ na wykładnię art. 156 § 2 k.p.a. oraz powiązanego z nim art. 158 § 2 k.p.a. Wynikało to w dużej mierze z tego, że TK w uzasadnieniu wyroku wskazał na

konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP, ale również z uwzględnieniem, wynikających z jej art. 2, zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa.

W wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17<sup>58</sup>, NSA uznał, że

zaniechanie prawodawcy wykonania wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zobowiązuje sąd – na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP – do wydania takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem, w tym Konstytucją RP.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego

56 Zob. J. Trzciński, *Glosa do wyroku NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3, s. 137–140.

57 Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, LEX 1682732.

58 Wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, LEX 2633565.

żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. powinno znajdować swój kres w dążeniu do osiągnięcia, wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, stanu pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tego właśnie powodu wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, powinien być punktem odniesienia dla oceny legalności każdej indywidualnej sprawy administracyjnej<sup>59</sup>.

Podobne stanowisko wyrażono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym odnoszącym się do wyroku TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07<sup>60</sup>. W tym wyroku TK uznał za niekonstytucyjne przepisy ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR w zakresie, w jakim przepis pomija przesłankę deportacji do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego. Sądy przyjęły, że po wyroku TK za deportację należy uznawać również wywiezienie w granicach II Rzeczypospolitej. W ten sposób, wspólnie stosując wyrok o pominięciu, zrekonstruowały pozytywną normę prawną<sup>61</sup>.

## 5. Wtórna niekonstytucyjność w orzecznictwie sądowo-administracyjnym

W procesie orzekania sąd administracyjny jest w pełni uprawniony do stosowania art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w sytuacji, gdy nie budzi wątpliwości oczywista sprzeczność danego przepisu z konstytucją. Zasadniczo sytuacja oczywistej niekonstytucyjności zachodzi wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne. Tego typu założenie występuje również w przypadku, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem TK. Z oczywistą niekonstytucyjnością mamy do czynienia również wtedy, gdy ustawodawca zmienia co prawda kontrolowany przepis, ale nie usuwa stwierdzonej przez TK w wyroku niezgodności, czym stwarza tylko pozory restytucji konstytucyjności. Oczywistość niezgodności przepisu z Konstytucją RP oraz z uprzednią wypowiedzią TK stanowią wystarczające przesłanki odmowy przez

59 Zob. M. Wiącek, *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 9, poz. 91, s. 165–170.

60 Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, LEX 531736.

61 Zob. np. wyroki NSA z 11 marca 2014 r., II OSK 2354/12, LEX 149053; wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., II OSK 930/13, LEX 1495303.

sąd zastosowania przepisów ustawy<sup>62</sup>. Jak uważa P. Szustakiewicz, możliwość zastosowania przez sędziego sądu administracyjnego art. 8 ust. 2 Konstytucji RP „ma charakter środka w ramach systemu równoważenia władz, a więc ma duże znaczenie dla zachowania statuowanej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasady trójpodziału władzy”<sup>63</sup>.

Problem wtórnej niekonstytucyjności pojawił się na tle kwestii przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem. Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>64</sup>

nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia.

Zaznaczyć trzeba, że podatek i składka na ubezpieczenie społeczne są w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP daniną publiczną, a więc składka na ubezpieczenie społeczne zabezpieczona hipoteką powinna podlegać takiemu samemu reżimowi przedawnienia, jaki obowiązuje wobec podatków. Do takich wniosków doszły sądy administracyjne, które odmawiały stosowania przepisu ustawy systemowej z powodu tzw. oczywistej niekonstytucyjności<sup>65</sup>. Sądy stwierdziły tożsamość normy 24 ust. 5 u.s.u.s. z normą art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, uznaną za niekonstytucyjną przez TK w wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12<sup>66</sup>. Skutkiem obowiązywania obydwu regulacji, tj. art. 70 § Ordynacji podatkowej i art. 24 ust. 5 u.s.u.s., była prawna niemożliwość przedawnienia należności publicznych zabezpieczonych hipoteką (wieczny dłużnik państwa) oraz zróżnicowanie sytuacji prawnej dłużników publicznych w zależności od posiadanego mienia. Sądy nie inicjowały procedury pytań prawnych, ponieważ miały za prejudykat wyrok TK wydany w sprawie SK 40/12.

Inaczej jednak problem oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 u.s.u.s. widziały SN i TK. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16<sup>67</sup>,

62 Zob. R. Hauser, A. Kabat, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 2, s. 73–75.

63 P. Szustakiewicz, *Komentarz...*, s. 121.

64 Ustawa z dnia 13 października 1998 r., t.j. Dz.U. 2021, poz. 423 ze zm.

65 Zob. np. wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., I GSK 1230/19, LEX 3010307.

66 Wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, LEX 1385861.

67 Wyrok SN z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX 2389585.

uznał, że materia regulowana aktami normatywnymi zawierającymi te przepisy nie jest tożsama. Zdaniem SN

nie można wprost przyjąć, że zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy systemowej tylko z uwagi na argumentację uzasadniającą zakwestionowanie przez TK zgodności tożsamo brzmiącego art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

NSA natomiast konsekwentnie odmawiał stosowania art. 24 ust. 5 u.s.u.s. z powodu oczywistej niekonstytucyjności. Tej oczywistej niekonstytucyjności nie potwierdził TK, który w wyroku z 20 maja 2020 r., P 2/18<sup>68</sup>, orzekł, że art. 24 ust. 5 u.s.u.s. w zakresie, w jakim wyłącza przedawnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zabezpieczonych hipoteką, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał podzielił stanowisko SN i przyjął, że zaskarżony przepis jest ukierunkowany na realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W tej sytuacji NSA zmienił linię orzeczniczą i uznał, że „tracą na aktualności dotychczasowe orzeczenia sądów administracyjnych [...], które odnosiły się do konieczności uwzględnienia, przy wykładni art. 24 ust. 5 u.s.u.s., wytycznych zawartych w wyroku TK z 8 października 2013 r., SK 40/12<sup>69</sup>”.

Do kwestii wtórnej niekonstytucyjności nawiązał też WSA we Wrocławiu w wyroku z 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 657/07<sup>70</sup>, w którym przyjął, że

dokonanie zabiegu interpretacyjnego normy wyrażonej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w kontekście wyroku TK z 15 listopada 2006 r., P 23/06, jest obowiązkiem Sądu. Utrata domniemania konstytucyjności norm wynikających z przepisów art. 27 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej w zakresie, w jakim uniemożliwiają nabycie prawa do zasiłku stałego »osobie zdolnej do pracy, lecz nie pozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki [...] nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym, pełnoletnim członkiem rodziny«, obliuguje Sąd orzekający w sprawie do zastosowania, jako wzorca normatywnego oceny decyzji, także stan prawny ukształtowany przez wyrok TK

68 Wyrok TK z 20 maja 2020 r., P 2/18, LEX 3008302.

69 Wyrok NSA z 25 lutego 2021 r., I GSK 5/21, LEX 3158641.

70 Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 657/07, LEX 461207.

z 15 listopada 2006 r., P 23/05. Ze względu na realizację konstytucyjnych wartości oraz jedność porządku prawnego Sąd bowiem jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa zgodnej z Konstytucją, dlatego w niniejszej sprawie skorzystał z prawa bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

W ramach podsumowania należy stwierdzić, że podstawowymi formami bezpośredniego stosowania konstytucji są: stosowanie „samoistne” i „współstosowanie” konstytucji wspólnie z ustawami. Pozwalają one sądom administracyjnym na wydanie orzeczenia w przypadku luki prawnej powstałej wskutek zaniechania ustawodawcy, np. pominięcia ustawodawczego, czy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Przy stosowaniu prokonstytucyjnej wykładni przepisu sądy uwzględniają w największym możliwym stopniu gwarancję praw i wolności oraz najszerszą ich realizację w procesie stosowania prawa, a także korzystają przy tym z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

## Bibliografia

### Akty normatywne

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz.U. 2022, poz. 655 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, Dz.U. 2016, poz. 744 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, tj. Dz.U. 2017, poz. 1789.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, Dz.U. 2017, poz. 2495.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2021, poz. 137.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r., tj. Dz.U. 2021, poz. 423 ze zm.

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2021, poz. 1491.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz.U. 2022, poz. 503.

## **Orzecznictwo**

### **Sądy krajowe**

Postanowienie SN z 3 września 1998 r., III RN 49/98, LEX 35586.

Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, LEX 37392.

Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, LEX 40328.

Wyrok NSA w Warszawie z 24 października 2000 r., V SA 613/00, LEX 46062.

Wyrok NSA z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, LEX 180233.

Wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, LEX 318505.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2008 r., IV Sa/Wr 657/07, LEX 461207.

Wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX 490131.

Wyrok NSA z 28 sierpnia 2008 r., II OSK 725/07, LEX 490772.

Uchwała NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, LEX 463487.

Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX 491552.

Wyrok NSA z 10 marca 2009 r., II OPS 2/09, LEX 509711.

Uchwała NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09, LEX 530337.

Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, LEX 531736.

Wyrok NSA z 18 lutego 2010 r., II OSK 389/09, LEX 592087.

Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, LEX 694431.

Uchwała NSA z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, LEX 672624.

Wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II GSK 1511/11, LEX 1244562.

Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12, LEX 1269634.

Wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, LEX 1385861.

Wyrok TK z 15 października 2013 r., P 26/11, LEX 1393835.

Postanowienie NSA z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13, LEX 2025918.

Uchwała NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, LEX 1408525.

Wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., II OSK 930/13, LEX 1495303.



Wyrok NSA z 11 marca 2014 r., II OSK 2354/12, LEX 149053.  
Uchwała NSA z 29 września 2014 r., II FPS 4/13, LEX 1508654.  
Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, LEX 1682732.  
Wyrok WSA w Warszawie z 9 października 2015 r., VII SA/Wa 276/15, LEX 941403.  
Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, LEX 2022405.  
Wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., II OSK 418/15, LEX 2237955.  
Wyrok NSA z 24 maja 2017 r., II OSK 2433/15, LEX 2334158.  
Wyrok SN z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX 2389585.  
Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, LEX 2404407.  
Wyrok NSA z 19 października 2017 r., II OSK 271/16, LEX 2400103.  
Postanowienie NSA z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX 2335069.  
Wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, LEX 2410625.  
Wyrok NSA z 20 września 2018 r., II OSK 841/18, LEX 2576981.  
Wyrok NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, LEX 2633565.  
Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 3254/18, LEX 2626658.  
Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 3260/18, LEX 2639676.  
Wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1585/19, LEX 2723911.  
Wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., I GSK 1230/19, LEX 3010307.  
Wyrok NSA z 13 lutego 2020 r., II OSK 26/19, LEX 3019858.  
Wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., II OSK 3837/19, LEX 3027013.  
Wyrok TK z 20 maja 2020 r., P 2/18, LEX 3008302.  
Wyrok NSA z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, LEX 3088562.  
Wyrok NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 2876/19, LEX 3082779.  
Wyrok NSA z 14 stycznia 2021 r., II OSK 2435/20, LEX 3149004.  
Wyrok NSA z 25 lutego 2021 r., I GSK 5/21, LEX 3158641.  
Postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21, LEX 3174692.  
Wyrok NSA z 29 sierpnia 2022 r., I OSK 2034/20, LEX 3397471.

## Publikacje

- Chmielarz-Grochal A., *Działanie w celu poddania eksterminacji dziecka pochodzenia żydowskiego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 2433/15*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 11, s. 140–148.
- Czarny P., Naleziński B., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji; normy samowymagalne w Konstytucji*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 125–136.
- Działocha K., Garlicki L., Sarnecki P., Sokolewicz W. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

- Działocha K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 13–27.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 6–8, s. 7–25.
- Gomułowicz A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 11, s. 117–123.
- Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2003, s. 143–149.
- Hauser R., Kabat A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2002 r. sygn. I SA/Po 461/01*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 2, poz. 17a.
- Hauser R., Skoczylas A., Niewiadomski Z., Sawczyn W., Piątek W., Jaroszyński K., Złakowski Ł., Dominowska J., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Hauser R., Trzciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń TK w orzecznictwie NSA*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 2, s. 9–19.
- Królczyk A., *Granice „wolności planistycznej gminy”*. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 1, s. 57–72.
- Masternak-Kubiak M., *Kontrola konstytucyjności prawa miejscowego sprawowana przez sądy administracyjne*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2020, s. 647–660.
- Piątek W., Skoczylas A., *Glosa do uchwały NSA z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 168–175.

- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 41–75.
- Sułkowski J., *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2013, t. 48, s. 151–165 [https://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_XLVIII\\_calosc.pdf](https://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_XLVIII_calosc.pdf) [dostęp: 23.03.2023].
- Szczerbińska-Byrska M., *Orzecznictwo sądowo-administracyjne a wartości konstytucyjne*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Szustakiewicz P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Difin, Warszawa 2022.
- Tabernacka M., *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących nazw ulic*, „Prawo” 2020, nr 331, s. 285–304.
- Trzciński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 29–42.
- Trzciński J., *Glosa do wyroku NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3, s. 137–140.
- Wiącek M., *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2, s. 236–248.
- Safjan M. Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1–86*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Wiącek M., *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 9, poz. 91, s. 165–170.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 3–23.