

Anna Chmielarz-Grochal, Jarosław Sułkowski

Organy samorządu terytorialnego wobec nadrzędności konstytucji – jak władza lokalna postrzega skutki odmowy publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego

1. Wstęp

Po raz pierwszy pod rządami obowiązującej Konstytucji¹ doszło do niezgodnej z jej postanowieniami odmowy publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w dzienniku urzędowym. Wbrew obowiązkowi niezwłocznego ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym Prezes Rady Ministrów, w kompetencjach którego znajduje się realizacja postanowień art. 190 Konstytucji, odmówił umieszczenia trzech wyroków Trybunału w Dzienniku Ustaw. Uzasadnieniem tych decyzji były rzekome uchybienia proceduralne towarzyszące wydaniu tych orzeczeń.

Po raz pierwszy pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji doszło do zakwestionowania ostateczności orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Taki walor trybunalskich wyroków oznacza, że nie może istnieć żadna droga prawna, w ramach której oceniana miała być zgodność materialna lub proceduralna orzeczenia tego organu. Konstytucja powierza więc sądowi konstytucyjnemu kompetencję władczego i niepoddającego się kontroli rozstrzygnięcia określonego sporu. W obiegu publicznym nie istnieje (ze zrozumiałych względów)

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

dokument, w którym wyjaśniono by, jakimi motywami kierował się Prezes Rady Ministrów, nie spełniając obowiązku publikacyjnego. Do decyzji tej musiała go jednak doprowadzić jakaś forma kontroli tych orzeczeń, przywodząca do konkluzji o ich wadach. Weryfikacja taka była ingerencją w *meritum* orzekania i opierała się na założeniu o dopuszczalności takiej kontroli.

Po raz pierwszy pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji doszło też do weryfikacji postępowania przed Trybunałem i wydanego w jego ramach wyroku przez organ, którego piastunem zawsze jest urzędujący polityk. Nigdy wcześniej żaden organ władzy wykonawczej ani ustawodawczej nie zastrzegł sobie prawa do takiej kontroli trybunalskiego wyroku i nie doprowadził – kierując się motywami politycznymi – do znielowania skutków orzeczenia Trybunału.

W konsekwencji po raz pierwszy pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji organy władzy publicznej (w tym przede wszystkim sądy) stanęły wobec konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy i jakie skutki w procesie stosowania prawa wywołuje nieopublikowany wyrok Trybunału.

2. Stanowiska organów samorządu terytorialnego

Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego wywołał reakcje wielu środowisk, w tym prawniczych, akademickich czy sędziowskich. Skutkowało on także aktywnością niektórych samorządowych organów uchwałodawczych. Stanowiska w sprawie zajęły: Rada Miasta Stołecznego Warszawy², rady miejskie w Koszalinie³, Łodzi⁴, Gdańsku⁵ i Głownie⁶ oraz sejmiki

2 Stanowisko nr 24 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 21 IV 2016 r. w sprawie stosowania się władz Miasta Stołecznego Warszawy do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

3 Uchwała nr XIX/265/2016 Rady Miejskiej w Koszalinie z dn. 28 IV 2016 r. w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

4 Uchwała nr XXVIII/696/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 20 IV 2016 r. w sprawie stosowania się władz Łodzi do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

5 Apel Rady Miasta Gdańska z dn. 4 V 2016 r. dotyczący 225 rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 Maja i kryzysu konstytucyjnego w Polsce.

6 Deklaracja Rady Miejskiej w Głownie z dn. 1 VI 2016 r. w sprawie stosowania się Rady Miejskiej w Głownie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego; Apel Rady Miejskiej w Głownie z dn. 1 VI 2016 r. do Burmistrza Głowna w sprawie stosowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

województwa wielkopolskiego⁷, województwa zachodniopomorskiego⁸ i województwa łódzkiego⁹.

Intencją wszystkich organów było stwierdzenie, że organy te będą stosować się do wszystkich, nawet nieopublikowanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W dokumentach tych zwracano się także do samorządów organów wykonawczych i jednostek im podległych, by w ramach realizacji kompetencji ustawowych – w tym także przy wydawaniu decyzji administracyjnych – brały pod uwagę również wspomniane orzeczenia Trybunału.

Każdy z podmiotów wyrażających opinie jest organem kolegialnym, a zatem swój pogląd dotyczący skutków wyroków Trybunału zawarł w uchwale. Znamienna jest przy tym różnorodność w nazewnictwie tych dokumentów. Warszawska rada przyjęła „stanowisko”, łódzka „uchwałę «stanowisko» w sprawie”, rada w Gdańsku „apel”, organ koszaliński „uchwałę w sprawie przyjęcia apelu”, organ stanowiący Główna podjął „deklarację” oraz skierowany do Burmistrza Główna „apel”, sejmik łódzki „stanowisko”, a pozostałe sejmiki „uchwałę”. Wielość użytych określeń ukazuje, że organy samorządowe napotkały pewną trudność w zatytułowaniu dokumentu przez nie uchwalanego. Wynikała ona częściowo z bezprecedensowego charakteru podejmowanych uchwał, a także z braku precyzji co do skutków wyrażanych „stanowisk”.

Podstawą prawną wszystkich uchwał – choć w części z nich podstawy tej nie przytoczono – były akty prawa wewnętrznego, tj. statuty miasta (Gdańska¹⁰, Warszawy¹¹, Koszalina¹², Główna¹³), regulamin Rady Mie-

7 Uchwała nr XIXI/523/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dn. 30 V 2016 r. w sprawie wyrażenia stanowiska o stosowaniu się organów Województwa Wielkopolskiego do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

8 Stanowisko Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dn. 26 IV 2016 r. w sprawie stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

9 Stanowisko Sejmiku Województwa Łódzkiego z dn. 24 V 2016 r. w sprawie stosowania się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

10 Uchwała nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dn. 26 VIII 2010 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska, Dz.Urz. Woj. Pomorskiego 2010, nr 119, poz. 2300.

11 Uchwała nr XXII/743/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 10 I 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego 2008, nr 23, poz. 785 ze zm.

12 Uchwała nr XLIX/712/2014 Rady Miasta w Koszalinie z dn. 30 X 2014 r. – Statut Miasta Koszalina, Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2014, poz. 4483.

13 Uchwała nr LIVX/433/14 Rady Miasta w Głównie z dn. 26 II 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Główna, Dz.Urz. Woj. Łódzkiego 2014, poz. 1560.

skiej w Łodzi¹⁴ oraz regulamin Samorządu Województwa Łódzkiego¹⁵, a także statuty sejmików wojewódzkich (województwa zachodniopomorskiego¹⁶ i wielkopolskiego¹⁷). Poszczególne jednostki redakcyjne tych aktów prawnych przewidywały kompetencję organów stanowiących do wyrażenia opinii, podjęcia apelu i zajęcia stanowiska. W niektórych aktach prawnych doprecyzowano, że apele te nie mają charakteru wiążącego. Jedynie w dwóch przypadkach organy stanowiące (Rada Miasta Koszalina oraz Sejmik Zachodniopomorski) powołały się na przepisy ustawowe – odpowiednio o samorządzie gminnym i o samorządzie województwa.

3. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów

Wszystkie dokumenty organów stanowiących zostały objęte procedurą nadzorczą wojewodów i w wyniku tej kontroli wojewodowie stwierdzili nieważność uchwał. Zdaniem organów nadzoru istniały trzy podstawowe racje za tym, że kontrolowane uchwały były sprzeczne z prawem.

Pierwszy argument wojewodów dotyczył zakresu kompetencji organów samorządowych. Zdaniem organów nadzoru brak jest przepisów prawa mogących stanowić podstawę prawną do zajmowania stanowiska w sprawie mocy wiążącej nieopublikowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ani przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, ani statuty miast czy regulaminy rad miejskich nie uprawniają rad (sejmików województw) do wypowiedziania się w powyższej kwestii, a organ samorządu, wypowiadając się w formie uchwały, musi czynić to w ramach kompetencji mu przyznanych na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Wojewodowie podkreślali przy tym, że przepisy ustaw ustrojowych upoważniające do podejmowania uchwał należy rozumieć w ten sposób,

14 Regulamin Pracy Rady Miejskiej w Łodzi, stanowiący załącznik nr 7 do Statutu Miasta Łodzi, Dz.Urz. Woj. Łódzkiego 2009, nr 347, poz. 2860 ze zm.

15 Regulamin Sejmiku Województwa Łódzkiego z dn. 30 IX 2014 r., stanowiący załącznik do uchwały nr LII/940/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dn. 30 IX 2014 r., < https://www.lodzkie.pl/files/sejmik/Regulamin_Sejmiku_uchwala.pdf >.

16 Statut Województwa Zachodniopomorskiego, < http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/28172_Statut%20Wojew%27odztwa%20Zachodniopomorskiego.pdf >.

17 Statut Województwa Zachodniopomorskiego stanowiący załącznik nr 1 do Obwieszczenia Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dn. 17 XII 2012 r., Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego 2013, poz. 431.

że norma prawna daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. W niniejszej sprawie nie sposób wskazać przepisu prawa materialnego odnoszącego się do kwestii stosowania przez władze jednostki samorządu terytorialnego wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie wojewodowie zwracali uwagę, że organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony przez ustawodawcę do udzielania wytycznych organowi wykonawczemu tej jednostki dotyczących działalności urzędów oraz komunalnych jednostek organizacyjnych, w tym wytycznych dotyczących wydawania decyzji administracyjnych. Ponadto rady udzieliły innym organom wytycznych (zaleceń interpretacyjnych w kwestii stosowania prawa), do czego nie posiadały kompetencji. Oddziaływanie uchwał organów stanowiących „na zewnątrz” przez zobowiązanie organów wykonawczych do określonego działania było także – w przekonaniu organów nadzoru – dowodem władczego charakteru uchwał i przeczyło opiniom organów stanowiących stwierdzającym, że uchwały te były jedynie niewiążącym stanowiskiem rad miejskich (sejmików województw).

Po trzecie w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodowie podważali zapowiedź niestosowania się przez organy stanowiące do obowiązującego porządku prawnego oraz wezwania do takiego zachowania organów wykonawczych i kierowników komunalnych jednostek organizacyjnych. Odmowa stosowania się w przyszłości do przepisów, które nie zostały formalnie derogowane z porządku prawnego, stanowić miała przyznanie organom uchwałodawczym uprawnienia do wyeliminowania z porządku prawnego norm pozostających w mocy, z pominięciem trybu przewidzianego przez ustrojodawcę.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwał organy stanowiące wystąpiły ze skargami do sądów administracyjnych.

Polemika z ustaleniami organów nadzoru wyrażała się przede wszystkim w podważaniu normatywnego charakteru uchwał (apeli, stanowisk, oświadczeń). Organy stanowiące podnosiły, że uchwałom nie sposób przypisać mocy obowiązującej, właściwej dla aktów normatywnych. W przekonaniu rad akt normatywny jest zbiorem przepisów prawnych

odpowiednio uporządkowanych, wydanych przez uprawniony podmiot, wyrażający normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Ich zdaniem by można było uznać uchwałę rady gminy za akt normatywny, musi ona spełniać warunki aktu prawa miejscowego, tzn. aktu bezwzględnie obowiązującego na określonym terytorium, o charakterze generalno-abstrakcyjnym, którego warunkiem obowiązywania jest promulgacja. Przedmiotowe uchwały, apele, stanowiska nie spełniały warunków uznania ich za akty normatywne. Skoro więc apele te nie wywołują żadnych skutków prawnych, nie kształtują praw czy też obowiązków i ponieważ przepisy nie przewidują sankcji za ich niespektowanie, to nie można ich uznać za rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym, a zatem wojewodowie nie mieli kompetencji do wszczęcia postępowania nadzorczego w celu zbadania ich legalności. Przy okazji niezbędne było także dokonanie rozróżnienia między kontrolą treści aktu a kontrolą sposobu realizacji kompetencji do jego wydania. O ile więc wojewodowie mieli prawo kontrolować uchwały pod względem ich zgodności z prawem, o tyle nie powinni byli badać treści apeli, stanowisk i zapytrań rad miejskich (sejmików województw).

W skargach wskazywano także, że podstawami prawnymi stanowisk były właściwe przepisy statutów miast i sejmików, czyli aktów prawa miejscowego mających moc bezwzględnie obowiązującą na terenie miast (województw), i że dopóki te przepisy kompetencyjne nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego, dopóty na ich podstawie możliwe jest podejmowanie spornych uchwał.

4. Sądowa ocena legalności uchwał

Jak dotąd sądy administracyjne pierwszej instancji orzekały w sprawach legalności uchwał jedenaście razy; dziesięciokrotnie oddalały skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów¹⁸, a w jednym tylko przypad-

18 Wyrok WSA w Łodzi z 24 VIII 2016 r., III SA/Łd 555/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBAC849839> >; wyrok WSA w Łodzi z 28 X 2016 r., III SA/Łd 764/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D21C73A473> >; wyrok WSA w Łodzi z 3 XI 2016 r., III SA/Łd 783/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65F1CCA07D> >; wyrok WSA w Warszawie z 18 XI 2016 r., IV SA/Wa 1971/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0DBAAB3090> >; wyrok WSA w Poznaniu z 3 XI 2016 r., IV SA/Po 751/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/53B2929484> >; wyrok WSA w Gdańsku z 8 IX 2016 r., III SA/Gd 732/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/32E>

ku sąd uwzględnił skargę i uchylił rozstrzygnięcie wojewody (do wyroku zgłoszone zostało zdanie odrębne)¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał natomiast skargi kasacyjne od pięciu orzeczeń dzielących argumentację wojewodów oraz jednego wyroku „korzystnego” dla samorządu. Sąd oddalił skargi kasacyjne, kontrolując orzeczenia utrzymujące w mocy rozstrzygnięcie nadzorcze²⁰, jak i badając wyrok je uchylający²¹. W jednym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz poprzedzające je rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody²². W orzecznictwie sądowym zarysowały się dwa podejścia dotyczące legalności badanych uchwał samorządowych.

Sądy administracyjne podważały legalność uchwał z dwóch podstawowych powodów. Pierwszym argumentem dla kwestionowania uchwał był ich władczy charakter. Zdaniem sądów stanowisko (apel, deklaracja) oznacza tylko pewne zapatrywanie, określony stosunek do wycinka pewnej rzeczywistości, pogląd prezentowany jedynie przez podmiot dane stanowisko wyrażający – i aby można było mówić o „niemerytorycznym” ich charakterze, akt nie może wywoływać żadnych skutków prawnych. Wbrew temu apele czyniły swymi adresatami organy wykonawcze (zarząd województwa, marszałka województwa, prezydenta miasta, burmistrza), inne organy lub samorządowe jednostki organizacyjne, a w uchwałach zawarte były wytyczne i zalecenia interpretacyjne, by w wydawaniu decyzji administracyjnych (albo w procesie stosowania prawa) uwzględnione były wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, również te, które nie zostaną opublikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej

F7BF924 >; wyrok WSA w Gdańsku z 13 X 2016 r., III SA/Gd 781/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C28CEFC88A> >; wyrok WSA w Gdańsku z 27 X 2016 r., III SA/Gd 798/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/574C4C0AE1> >; wyrok WSA w Szczecinie z 29 IX 2016 r., II SA/Sz 910/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/310EAAB0B5> >; wyrok WSA w Szczecinie z 29 IX 2016 r., II SA/Sz 832/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DEA573215F> >.

19 Wyrok WSA w Łodzi z 28 X 2016 r., III SA/Łd 767/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DB68701A61> >.

20 Wyrok NSA z 1 II 2017 r., I OSK 2779/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/48F5623C98> >; wyrok NSA z 25 IV 2017 r., I OSK 121/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34522E4239> >; wyrok NSA z 25 IV 2017 r., I OSK 117/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/50434CE2DF> >; wyrok NSA z 25 IV 2017 r., I OSK 186/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/582E7EFC74> >; wyrok NSA z 27 IX 2017 r., I OSK 1066/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4338D50301> >.

21 Wyrok NSA z 25 V 2017 r., I OSK 297/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DF5D2974C4> >.

22 Wyrok NSA z 25 IV 2017 r., I OSK 121/17, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34522E4239> >.

Polskiej. Ponadto sądy wskazywały, że kwestia obowiązywania przepisów prawnych jest przedmiotem regulacji konstytucyjnych i ustawowych wiążących wszystkie podmioty prawa, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego podjęcie próby:

[...] generalnego, wiążącego, a przy tym niezwiązanego bezpośrednio ze stosowaniem przepisów prawa w konkretnej sprawie – wyjaśnienia, potwierdzenia czy też doprecyzowania [...] regulacji musi być potraktowane jako działanie wkraczające w materię zastrzeżoną dla ustaw²³.

Sąd administracyjny podkreślił również, że wprowadzie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym²⁴ do wyłącznej właściwości rady gminy należy między innymi stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta), to jednak na podstawie tego przepisu rada miasta nie może wydawać poleceń dotyczących konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ograniczać przyznanych mu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych czy określać sposobu załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Co więcej, wybór przepisów, które mają być zastosowane w konkretnej sprawie, należy do wyłącznej kompetencji organu tę sprawę rozstrzygającego. Uchwały nakazujące stosowanie się do nieopublikowanych wyroków Trybunału są, zdaniem Sądu, niedopuszczalnym wkroczeniem w sferę zastrzeżoną dla procesu samodzielnego stosowania prawa przez organy administracji.

Drugi argument za trafnością rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów – pochodny względem pierwszego – wiązał się z brakiem podstaw prawnych do wydawania wiążących uchwał dotyczących stosowania się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

W licznych judykatach wskazywano, że poza właściwością uchwałodawczą rady znajdują się również sprawy ogólnokrajowe, na przykład ustroj państwa czy jego podział terytorialny. Dlatego formy wypowiedzi rady – choć nie muszą ograniczać się wyłącznie do kwestii związanych ze sferą stanowienia prawa bądź kontrolą i może ona zajmować także niewiążące

23 Wyrok WSA w Warszawie z 18 XI 2016 r., IV SA/Wa 1971/16, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0DBAAB3090> >.

24 Ustawa z dn. 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2016, poz. 446 tekst jedn. ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”, „u.s.g.”

prawnie stanowiska, na podstawie przepisu statutowego – mogą być formułowane wyłącznie w sprawach o znaczeniu lokalnym, które zostały przez ustawodawcę powierzone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy rangi statutowej muszą się bowiem mieścić w zakresie działania gminy, a ich wykładnia nie może prowadzić do wniosków sprzecznych z ustawą. Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od jednostki stanowiącej, tj. rady gminy, konieczne jest ustalenie, czy dotyczy on zadań powierzonych radzie, jedynie w takim zakresie możliwe jest bowiem wydawanie nawet niewiążącego stanowiska czy też opinii. Rada gminy może wypowiadać się w kwestiach pozostających w zakresie działania gminy, a zatem w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Sądy podkreślały, że kompetencji uchwałodawczej rady w spornym zakresie nie da się wyprowadzić z przepisów ustrojowych dotyczących samorządu gminnego czy samorządu województwa. Oceniając możliwość powołania się na art. 18 ust. 1 u.s.g., sądy wskazywały, że przepis ten określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy i nie może stanowić podstawy do działań nieunormowanych w nim w sposób bezpośredni. Poza właściwością uchwałodawczą rady znajdują się sprawy ogólnokrajowe. Rada może natomiast na podstawie tego przepisu podjąć działania o charakterze intencyjnym, programowym, ale muszą to być działania pozostające w granicach zadań gminy, przewidzianych w granicach prawa.

Przepis ten nie stanowi także samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym, konieczne jest bowiem ich umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Co prawda, zdaniem sądów, rada może na podstawie tego przepisu podjąć działania o charakterze intencyjnym, programowym, ale pod warunkiem, że pozostają one w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Dlatego art. 18 ust. 1 u.s.g. – jako przepis prawa ustrojowego, ogólna kolizyjna norma kompetencyjna – nie może stanowić podstawy prawnej do wkraczania zarówno w sferę ustawowych kompetencji organów państwowych, jak i w sferę praw osób prywatnych, ani w formie aktu prawa miejscowego, ani w drodze innego prawnego aktu indywidualnego.

W odniesieniu do samorządu województwa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zwrócił z kolei uwagę, że art. 41 ust. 1 ustawy

o samorządzie województwa²⁵ wprowadza domniemanie właściwości zarządu województwa we wszystkich sprawach należących do samorządu województwa niezastrzeżonych na rzecz sejmiku województwa, a zatem przyjęto rozwiązanie odmienne niż w ustawie o samorządzie gminnym. Zdaniem Sądu oznacza to, że konieczną przesłanką wykonywania przez sejmik zadań jest istnienie podstawy ustawowej wskazującej sejmik jako organ samorządu wojewódzkiego właściwy dla danej sprawy.

W analizowanych wyrokach sądów administracyjnych ukształtowało się również stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego.

W dwóch orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiła się jednak argumentacja, w której sąd odnalazł podstawę prawną działalności uchwałodawczej w Konstytucji, powiązał możliwość wyrażenia stanowiska lub apelu z prawem do petycji i sformułował pogląd o niewładczym charakterze deklaracji (apelu).

W przytaczanym już wyroku z 25 kwietnia 2017 r. (I OSK 121/17) Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do znaczenia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 4 Konstytucji) i wskazał, że przepis ten spełnia wymagania stawiane podstawie prawnej uchwalenia statutu gminy przez radę. W ramach konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wspólnoty samorządowe posiadają autonomię statutową, gdyż sprawy te określane są przez nie „w granicach ustaw”. Możliwość uregulowania kompetencji do występowania z deklaracjami lub opiniami mieści się zatem w autonomii normatywnej samorządu. Ponadto sąd zauważył (niestety, nie rozwinął tego poglądu), że apele czy deklaracje mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji.

Odmienne od innych składów orzekających Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że apel bądź deklaracja (w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego) nie muszą dotyczyć wyłącznie spraw publicznych o znaczeniu

25 Ustawa z dn. 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2016, poz. 486 tekst jedn. ze zm.

lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Uchwała dotycząca sfery pewności prawa, która jest istotna dla organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 1 Konstytucji), może być przedmiotem troski organu stanowiącego, skoro organy te stosują prawo codziennie, w wielu postępowaniach dotyczących spraw publicznych o znaczeniu lokalnym.

Sąd odniósł się również do przytaczanego wielokroć argumentu o ingerowaniu organów uchwałodawczych w proces samorządowego stosowania prawa. Uznał, że apel do stosowania się do nieopublikowanych wyroków Trybunału nie wskazuje organom administracji orzekającym w sprawach indywidualnych żadnych przepisów prawnych, które winny być w tych sprawach stosowane. Stosowanie prawa nie polega na wyborze przepisów, lecz na prawidłowym dekodowaniu relewantnych norm prawnych. Uchwała nie jest udzielaniem wytycznych określających sposób postępowania w jakiegokolwiek sprawie i nie rozstrzyga wiążąco o źródłach prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, tę materię reguluje bowiem wprost art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Sąd podkreślił znaczenie spoczywającego na wszystkich organach administracji publicznej obowiązku bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), zaznaczył przy tym, że wszystkie wyroki Trybunału Konstytucyjnego stają się częścią porządku prawnego z chwilą ich ogłoszenia. Z uwagi na utratę domniemania konstytucyjności przepisów z chwilą publicznego ogłoszenia wyroku Trybunału Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za zasadnością bezpośredniego stosowania Konstytucji z wykorzystaniem wykładni prokonstytucyjnej.

Odmienne od wcześniejszych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych podkreślono także, że obowiązek oparcia uchwały na normie prawa materialnego jest aktualny tylko dla działań organu stanowiącego w sferze prawotwórczych uprawnień samorządu terytorialnego.

5. Znaczenie nadrzędności Konstytucji w kontroli legalności uchwał organów samorządu terytorialnego

Zasada nadrzędności wyrażona *expressis verbis* w art. 8 ust. 1 Konstytucji opiera się na założeniu, że akt ten stanowi prawa podstawowe dla

państwa, co znajduje potwierdzenie w preambule i jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, z czym z kolei związane są określone konsekwencje w sferze tworzenia i stosowania prawa. Treścią zasady nadrzędności ustawy zasadniczej – w ujęciu doktrynalnym – są nakaz konkretyzacji materii konstytucyjnej w aktach prawnych niższej rangi (pozytywny aspekt nadrzędności, aspekt materialny) oraz zakaz wydawania i stosowania aktów sprzecznych z Konstytucją (negatywny aspekt nadrzędności, aspekt proceduralny). Nadrzędność (prymat) Konstytucji oznacza zatem, że po pierwsze żadna norma niższej rangi nie może być sprzeczna z normą konstytucyjną oraz po drugie – organy władzy publicznej mają obowiązek realizacji i przestrzegania norm konstytucyjnych²⁶. Adresatami zasady nadrzędności są zarówno organy prawo tworzące, jak i organy stosujące prawo, bez zróżnicowania na organy naczelne, centralne czy lokalne.

Nadrzędną (zwierzchnią) pozycję Konstytucji w systemie prawa potwierdzają postanowienia konstytucyjne dotyczące kontroli konstytucyjności prawa, w których wymieniana jest ona jako pierwszy i zarazem podstawowy wzorzec kontroli hierarchicznej aktów normatywnych (art. 79 ust. 1, art. 188 i 193)²⁷. W tym zakresie nadrzędność ustawy zasadniczej wyznacza granicę działalności organów tworzących i stosujących prawo. W przypadku organów tworzących prawo nadrzędność wymaga hierarchicznego podporządkowania tworzonych norm Konstytucji. Każdy akt normatywny budzący uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją może być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, co wiąże się z określonymi konsekwencjami dla systemu prawa. Akty normatywne uznane przez sąd konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją podlegają bowiem uchyleniu i wyeliminowaniu z systemu prawa. Z tego

26 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 38–39; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 70–71; J. Galster, *O zjawisku fetyszyzmu w prawie konstytucyjnym*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 80; P. Tuleja, *Źródła prawa*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 10; S. Bożyk, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 45–46.

27 Zob. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10, s. 32; S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 32.

punktu widzenia można uznać, że mechanizm kontroli konstytucyjności prawa pełni funkcję gwarancji nadrzędności Konstytucji. Z kolei organy stosujące prawo związane są wynikającym z nadrzędności domniemaniem konstytucyjności obowiązującego prawa. W ujęciu formalnym organy te zobligowane są zatem do stosowania obowiązujących aktów prawa dopóty, dopóki Trybunał nie wyda wyroku o niezgodności aktu z Konstytucją. Jednakże – z mocy art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji i wynikającego z nadrzędności obowiązku przestrzegania postanowień konstytucyjnych – organ mający uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności stosowanego aktu, zwłaszcza jeżeli nie jest możliwe dokonanie wykładni prokonstytucyjnej, powinien powstrzymać się od stosowania zaskarżonych regulacji do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał.

Wyrazem nadrzędności Konstytucji są także regulacje zapewniające orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną skuteczność (art. 190). Przejawia się ona w ich ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej oraz w kategoriernie sformułowanym nakazie niezwłocznej publikacji orzeczenia. Z punktu widzenia skutków wyroku znaczenie ma zawarte w jego sentencji rozstrzygnięcie o konstytucyjności kontrolowanego aktu i właśnie w tym aspekcie należy oceniać ostateczność orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Dla systemu prawnego merytoryczna wypowiedź sądu konstytucyjnego oznacza, że określona, podkonstytucyjna norma prawna zostaje wyeliminowana z niesprzecznego systemu źródeł prawa. Naturalnym następstwem orzeczenia *ad meritum* jest więc konieczność eliminacji z porządku prawnego niekonstytucyjnego przepisu. Nawet jednak gdyby do tego nie doszło (na przykład na skutek odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu), w procesie stosowania prawa organ przy ustalaniu wzajemnej relacji norm nie może pomijać trybunalskiego rozstrzygnięcia (między innymi z wykorzystaniem wykładni prokonstytucyjnej), gdyż w ten sposób realizuje nadrzędność Konstytucji. Moment ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym ma znaczenie wtórne, jest czynnością techniczną, której brak nie wpływa na ostateczność orzeczenia.

W analizowanych przypadkach kontroli sądowej legalności uchwał zawierających apele, deklaracje czy stanowiska dotyczące stosowania się organów samorządu terytorialnego do orzeczeń Trybunału fakt prawny

bezpośredniego związania organów władzy publicznej normami konstytucyjnymi w ocenie sądów zdaje się nie mieć istotnego znaczenia. Tymczasem dokonywana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej, obejmująca również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji), polega *de facto* na ocenie przestrzegania Konstytucji w procesie stanowienia i stosowania prawa na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Celem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, tak jak w przypadku kontroli dokonywanej przez Trybunał, jest bowiem ochrona nadrzędnego miejsca Konstytucji w systemie źródeł prawa. Z punktu widzenia art. 8 w zw. z art. 184 Konstytucji nie sposób sprowadzić kontroli legalności tylko do oceny zgodności aktu z ustawami. Tym bardziej kontrola legalności aktów zawierających apel, deklarację czy stanowisko o stosowaniu się organów samorządu terytorialnego do orzeczeń Trybunału powinna być dokonywana przez pryzmat art. 8 Konstytucji, a zatem z uwzględnieniem zarówno nadrzędności ustawy zasadniczej w systemie prawa, jak i obowiązku bezpośredniego stosowania jej postanowień.

W kontekście skutków nieopublikowania wyroków Trybunału dla organów samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że fakt ten – właśnie ze względu na nadrzędność Konstytucji – pozostaje bez znaczenia. Na mocy samej Konstytucji (art. 8 w zw. z art. 2 i 7) organy samorządu terytorialnego (bez wyjątku) są obowiązane do tworzenia i stosowania prawa w zgodzie z ustawą zasadniczą. Nie mogą zatem w swojej działalności pomijać orzeczeń Trybunału, które mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne oraz wywołują konkretne skutki w systemie prawa.

Wobec powyższego należy uznać, że uchwały organów samorządu terytorialnego wskazujące na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie tworzyły nowej sytuacji prawnej (nie kreowały jakiegokolwiek obowiązku), ta bowiem wynika wprost z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Wynikający z nadrzędności Konstytucji obowiązek stosowania prawa w zgodzie z ustawą zasadniczą, powiązany z realizacją zasady bezpośredniego stosowania postanowień konstytucyjnych, oznacza także obowiązek stosowania się organów do orzeczeń Trybunału jako strażnika owej nadrzędności.

6. Ocena rozstrzygnięć sądów administracyjnych

Sądy administracyjne w sprawach spornych uchwał apriorycznie przyjęły założenie o władczym charakterze kontrolowanych apeli, stanowisk lub deklaracji, koncentrując się na ich treści i zbyt szybko formułując wnioski o normatywnym, władczym lub wiążącym ich charakterze (sądy traktują te określenia zamiennie). Argumentacja sądów była wynikiem następujących ustaleń: 1) kontrolowane akty są uchwałami; 2) nazwa (tytuł) aktu musi być adekwatna do jego treści, a istniejące rozbieżności między nazwą aktu a jego treścią należy wyeliminować w drodze wykładni; 3) zawarte w treści uchwał sformułowania o charakterze imperatywnym (zobowiązującym) przesądza o ich władczym charakterze; 4) podjęcie władczych uchwał wymaga istnienia normy kompetencyjnej oraz normy prawa materialnego określającej zakres spraw powierzonych organowi stanowiącemu samorządu; 5) brak normy materialnej przesądza o braku legalności uchwały.

Dwa pierwsze etapy są obiektywne, niesporne i nie budzą wątpliwości. Wnioski sądów z trzeciego etapu są błędne, gdyż oparte na powierzchownej i intencyjnej argumentacji, która była wynikiem nierzetelnie przeprowadzonej wykładni Konstytucji i ustaw.

Sądy przeanalizowały dwa aspekty spornych uchwał: podmiotowy i przedmiotowy. W ramach analizy pierwszego z nich sądy ustaliły, że adresatami uchwał byli: wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast, zarządy województw oraz podległe im jednostki organizacyjne (na przykład urząd marszałkowski), czyli podmioty zewnętrzne względem organu podejmującego uchwałę. W aspekcie przedmiotowym sądy ograniczyły się do zbadania użytych w uchwałach sformułowań. Czysto gramatyczna analiza sformułowań typu: „stosować się będzie”, „zwraca się, aby uwzględniły” oznacza nałożenie określonych obowiązków na adresatów uchwał. Po dokonaniu tych ustaleń sądy skonkludowały, że oba elementy dowodzą władczego charakteru uchwał – formułują nakaz lub zakaz określonego zachowania skierowany do podmiotu zewnętrznego.

Treść uchwał wymagała jednak uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Argumentacja ta jest nie do zaakceptowania, gdyż lekceważy rudymetarną zasadę nadrzędności Konstytucji. Odniesienie się do poszczególnych sformułowań było ponadto wybiórcze.

Sądy administracyjne albo przypisywały uchwałom charakter władczy, albo klasyfikowały je jako akty normatywne. Używały więc w odniesieniu do aktów tego samego rodzaju zamiennie obu tych pojęć. Natomiast argumentacja sądowa nie powinna abstrahować od zastanego znaczenia używanych pojęć. Mimo pewnych podobieństw między aktem władczym a aktem normatywnym utożsamianie ich jest uproszczeniem²⁸. Choć brak konsekwencji sądów w posługiwaniu się tymi pojęciami należy ocenić negatywnie, to jednak dla prowadzonych rozważań powyższa dystynkcja nie ma znaczenia. W kontrolowanych uchwałach organy nie formułowały jakichkolwiek wzorów nakazanych lub zakazanych zachowań.

Stanowiska (apele, deklaracje) nie były aktami władczymi w żadnej z możliwych do wyróżnienia – za niemiecką doktryną prawa publicznego – konfiguracji. Nie były ani aktami generalno-abstrakcyjnymi (normatywnymi), ani indywidualno-abstrakcyjnymi, ani generalno-konkretnymi, ani indywidualno-konkretnymi²⁹.

Z pewnością zakres podmiotowy aktów nie był określony według cech indywidualnych, gdyż apele te (stanowiska, deklaracje) skierowane były do organów samorządowych i innych instytucji wskazanych rodzajowo. Już z tego choćby powodu należy wykluczyć kwalifikację spornych uchwał do kategorii aktów władczych indywidualno-abstrakcyjnych i indywidualno-konkretnych.

Cecha konkretności aktu władczego wyraża się przez określenie konkretnego powinno zachowania (obowiązku). Tymczasem w zakresie przedmiotowym analizowanych uchwał brak było skonkretyzowanych i jednostkowych zarazem wzorów nakazanego lub zakazanego zachowania. Forma czasowników użytych w uchwale zakłada powtarzalność zachowania („w swych działaniach będą uwzględniały”), które nie zmaterializuje się przez jednorazowe zastosowanie.

28 O akcie władczym piszą: W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014. Zob. także W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 51.

29 Zob. D. Volkmar, *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Versuch einer begrifflichen Abgrenzung*, Berlin 1962, s. 24. Cyt. za: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 44, przyp. 58.

Odrzucić należy także tezę o normatywnym charakterze uchwał, gdyż akty te nie zawierały norm powinności zachowania. Charakterystyczne dla aktów normatywnych jest to, że zawarte w nich wypowiedzi (normatywne) nie opisują ani nie wartościują rzeczywistości, ale wskazują pewien wzór (normę, regułę postępowania) powinności zachowania. Z tego punktu widzenia zaskakujące jest, jakie rozumowanie doprowadziło Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że treść uchwały, w której rada „zwraca się” do innego podmiotu prawa, aby w podstawie prawnej aktów stosowania prawa uwzględniła nieopublikowane orzeczenia Trybunału, dowodzi istnienia obowiązku, a w konsekwencji podporządkowania się tej uchwale. W warstwie semantycznej „zwrócenie się” do innego podmiotu, „aby stosowane były” orzeczenia Trybunału, nie jest równoznaczne z nałożeniem obowiązku. Z aktów tych nie wynikał również przymus zabezpieczony sankcją³⁰.

Co istotniejsze, zawarte w uchwałach wypowiedzi miały charakter opisowy. W aktach tych organy opisywały obowiązujący stan prawny (częstokroć przywołując właściwe postanowienia Konstytucji) i odnosiły się do znaczenia konstytucyjnej zasady legalizmu w działalności organów administracyjnych. W uchwałach podkreślano, że każdy organ władzy publicznej obowiązany jest do tego, by działając na podstawie i w granicach prawa, uwzględniał powszechnie obowiązującą moc wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Opisowość wypowiedzi podkreśla zwłaszcza to, że źródłem obowiązku organów w tym zakresie są: Konstytucja oraz samorządowe ustawy ustrojowe. Uchwały nie kreowały obowiązków, a tylko potwierdzały ich istnienie i przypominały o ich doniosłym znaczeniu konstytucyjnym. Dlatego uznanie, że uchwała ma „charakter zobowiązujący” (I OSK 2779/16), albo deprecjonuje ustawę zasadniczą oraz przepisy ustrojowe, albo wynika z niezrozumienia istoty aktu normatywnego jako rodzaju aktu władczego. Zatem wobec uznania, że uchwały nie miały charakteru aktów władczych, za bezprzedmiotowe należy uznać rozważania sądów, które kwestionowały legalność tych aktów ze względu na brak

30 Władcze działanie to takie, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną; adresat jest związany tym jednostronnym działaniem, a jednostronne działanie jest zagwarantowane możliwością stosowania środków przymusu państwowego. Por. postanowienie WSA w Łodzi z 6 VII 2016 r., III SA/Łd 422/16, CBOSA, < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A8C8856E8> >.

podstaw prawnych (przepisu prawa materialnego) do ich podjęcia. Nie istniały więc argumenty za wykluczeniem tych uchwał z obrotu prawnego w oparciu o przedstawianą (i powielaną) przez sądy argumentację.

Przewidziana w Konstytucji kontrola legalności uchwał organów samorządów terytorialnych ma być dokonywana z punktu widzenia zgodności tych uchwał z ustawami (art. 184 zd. 2). Nie oznacza to jednak, że wzorcem kontroli może być wyłącznie norma prawa materialnego (administracyjnego); takie zawężenie tej kontroli abstrahuje od tego, że organy samorządowe działają w płaszczyźnie ustrojowej, wyznaczanej w pierwszej kolejności normami Konstytucji. Badanie legalności, co do zasady, wymaga ustalenia normy kompetencyjnej uprawniającej do działania oraz normy prawa materialnego wyznaczającej przedmiot i zakres tego działania. Działanie samorządu terytorialnego, jako istotnej części władzy publicznej, nie ogranicza się do realizacji (jak zdają się przyjmować sądy administracyjne) norm prawa administracyjnego materialnego. Nie można pomijać tego, że samorząd funkcjonuje na podstawie norm ustrojowych przynależnych do prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego, a materialną sferę tej działalności wyznaczają każdorazowo, co oczywiste, normy prawa administracyjnego, lecz również normy Konstytucji. Kontrola legalności działania samorządu nie może być zatem dokonywana z pominięciem przepisów konstytucyjnych. Wymóg uwzględnienia w procesie stosowania prawa aspektów konstytucyjnych wynika z zasad demokratycznego państwa prawa, legalizmu i nadrzędności Konstytucji. Kontrola legalności uchwał samorządowych nie może dlatego ograniczać się wyłącznie do badania ich zgodności z ustawami, gdyż nie uwzględniałaby wówczas różnorodności podstaw prawnych uchwał – zarówno w kontekście przedmiotu regulacji, jak i charakteru normatywnego aktu, na podstawie którego podjęto uchwałę.

7. Podsumowanie

Podniesione argumenty pozwalają uznać, że błąd sądów na etapie analizy charakteru uchwał podlegających kontroli skutkował *per se* wadliwymi wnioskami. W efekcie doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał z wykorzystaniem argumentacji uznającej te akty za władcze, wiążące i prawotwórcze, chociaż opisywały one jedynie stan prawny

wyznaczone normami Konstytucji. Doszło więc do paradoksu – w drodze kontroli legalności sądy wyeliminowały uchwały potwierdzające jedynie skutki art. 190 ust. 1 Konstytucji dla systemu prawnego. Uznanie ich za sprzeczne z ustawą można odczytać w ten sposób, że naruszeniem aktu znajdującego się w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji jest samo wyrażenie przez organ samorządu stanowiska akcentującego znaczenie nadrzędności Konstytucji i wynikających z niej skutków.

Kierunek argumentacji przyjęty przez sądy może świadczyć o pewnej intencjonalności ich działania opartego na założeniu, które nie zostało dogłębnie zweryfikowane. Podjęcie aktu przez jednostkę samorządu terytorialnego nie oznacza bowiem automatycznie, że został on podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego oprócz tego, że mają podmiotowość administracyjnoprawną i występują w obrocie prawnym również jako podmioty praw cywilnych, a nawet jako podmioty gospodarcze, są przede wszystkim częścią władzy publicznej. Z tego względu związane są normami Konstytucji, a stanowisko o jej przestrzeganiu jest poglądem odnoszącym się do roli ustawy zasadniczej w demokratycznym państwie.

Local government authorities in the face of the supremacy of the Constitution – how the local authority perceives the effects of a refusal to publish judgments of the Constitutional Tribunal

In this paper, we present how the local authority perceives the effects of a refusal to publish judgments of the Constitutional Tribunal. We claim the resolutions of the local government bodies created none new legal situation (they did not create any obligation) because this result directly from Article 190 Section 1 of the Constitution of the Republic of Poland. The obligation to apply the law resulting from the primacy of the Constitution in accordance with the basic law, connected with implementing the principle of direct application of constitutional provisions, also means the obligation of the authorities to comply with the judgments of the Constitutional Tribunal as the guardian of that supremacy.

In our opinion, the resolutions of the local government bodies were not of the nature of acts of power and therefore the considerations of administrative courts that questioned the legality of these acts due to the lack of legal grounds to take them were irrelevant. Therefore, there were no arguments to exclude

these resolutions from the legal system based on the arguments presented by these courts.

Keywords: the supremacy of the Constitution, direct application of the Constitution, publication of the Constitutional Tribunal's judgment, control over the legality of resolutions of local government bodies, appeal (declaration), authority act

Anna Chmielarz-Grochal – dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego

Jarosław Sułkowski – dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego

Bibliografia

- Bożyk S., *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Galster J., *O zjawisku fetyszyzmu w prawie konstytucyjnym*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Sokolewicz W., *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Źródła prawa*, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004.
- Volkmar D., *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt. Versuch einer begrifflichen Abgrenzung*, Berlin 1962.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.