

# Rozdział I. Podstawy prawne orzeczenia sądu administracyjnego

Jak już zasygnalizowałem na wstępie, celem niniejszej pracy jest przedstawienie poglądów doktryny i judykatury oraz prezentacja własnego stanowiska w kwestii dotąd jednolicie nierozstrzygniętej, a niewątpliwie istotnej, jaką jest możliwe podejście sądów administracyjnych do orzeczeń interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego. Sądy administracyjne bowiem bezpośrednio kontrolują organy administracji publicznej pod kątem zgodności ich działań z prawem, podczas gdy wydawane przez TK orzeczenia nie odnoszą się *ad casu*, rozstrzygając o konkretnych uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnie oznaczonych adresatów, lecz mają charakter generalny, przesądzający o treści normy prawnej, wpływającej w ocenie Trybunału z kontrolowanego przepisu. Norma wyinterpretowana przez Trybunał Konstytucyjny ma być następnie stosowana w takim samym kształcie przez sądy i organy władzy wykonawczej.

Zamierzając przedstawić pogląd dotyczący zakresu związania sądu administracyjnego orzeczeniem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, wskazać należy podstawy prawne, którymi kieruje się sąd administracyjny przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w indywidualnej i konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej<sup>1</sup>. Większość z tych podstaw jest powszechnie znana, niemniej uwagi poniższe mają na celu usystematyzowanie i dalsze opisanie pod-

---

<sup>1</sup> Jednocześnie na potrzeby niniejszej rozprawy nie chciałbym się wdawać w dyskusję co do zakresu znaczenia pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, w szczególności dotyczące wyróżnienia sprawy w znaczeniu formalnym i materialnym, przyjmując – powszechne w mojej ocenie – rozumienie tegoż pojęcia jako „sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inna sprawa, do której na podstawie ustaw szczególnych stosuje się przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (*B. Dauter*, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 38; choć w zakresie wątpliwości co do poprawności normatywnej konstrukcji art. 1 PostAdmU zob. *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb 13–23, art. 1, s. 26–33, także *J. Drachal*, *J. Jagielski*, *P. Gołaszewski*, w: *R. Hauser*, *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, Nb 1–3, art. 1, s. 6–8.

staw orzeczenia sądu administracyjnego tak, aby dały możliwie pełen katalog tychże.

## § 1. Charakterystyka systemu źródeł prawa

Opisywanie podstaw orzeczenia sądu administracyjnego rozpocząć należy od scharakteryzowania systemu źródeł prawa, determinującego pozycję ustrojową, kompetencje i znaczenie poszczególnych organów władzy, która ma zasadnicze znaczenie dla funkcji i kompetencji sądu administracyjnego.

Jak bowiem píše *L. Garlicki*, istotą każdego państwa demokratycznego jest oparcie jego funkcjonowania na prawie, które jest rozumiane jako zespół reguł i norm ustanowionych przez powołane ku temu organy władzy publicznej, a które jednocześnie są wiążące dla wszystkich swoich adresatów oraz są egzekwowane przez te władze, także uwzględniając zastosowanie środków przymusu<sup>2</sup>. Charakterystyka systemu prawa jest zatem dla prowadzenia dalszych rozważań zarazem wstępna, jak i kluczowa.

### I. Konstytucja

Mając na uwadze okoliczność, że w kontekście stosowania bądź nie wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego wchodzić będą zawsze w zakres zainteresowania sądu administracyjnego czy nauki prawa przepisy aktu najwyższej rangi, prowadzone rozważania rozpoczną od przedstawienia zagadnienia charakteru prawnego Konstytucji RP i przepisów w niej zawartych oraz pozycji Konstytucji w systemie polskich aktów normatywnych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2.4.1997 r.<sup>3</sup>, jest aktem normatywnym o najwyższej randze ze składających się na polski porządek prawny.

Wniosek niniejszy wypływa *expressis verbis* już tylko z dwóch przepisów prawa, umieszczonych w treści samej Konstytucji. Pierwszym z nich jest umieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji art. 8 ust. 1 stanowiący, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Umiejscowie-

---

<sup>2</sup> Por. *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 2012, pkt 98, s. 121.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

nie tego przepisu w części ogólnej wskazuje, że ustrojodawca postanowił nadać mu szczególną rangę – zasady konstytucyjnej<sup>4</sup>.

Dalsze normatywne uzasadnienie dla ustanowienia Konstytucji najwyższym aktem prawa w hierarchicznym systemie obowiązującym w Rzeczypospolitej jest przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji, statuujący w swojej treści katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Jak wskazuje rzeczony przepis, system prawa tworzą Konstytucja<sup>5</sup>, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Wymieniony w powołanym przepisie katalog rodzajów aktów normatywnych stanowi przy tym *numerus clausus* źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>6</sup>, choć w tym miejscu należy poczynić dwie uwagi.

Po pierwsze, art. 87 ust. 2 Konstytucji odnosi się jeszcze do aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa o innym jednakże charakterze (obowiązujących powszechnie na terytorium podlegającym kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego, który je ustanowił<sup>7</sup>). Końcowe przepisy Konstytucji wskazują także na wyjątkowe źródło prawa, jakim są rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy, które jednak mogą być uchwalane tylko w okresie stanu wojennego (por. uregulowanie zawarte w art. 234 Konstytucji).

Po drugie, w dalszej części niniejszej pracy zwracam także uwagę na związanie sądu administracyjnego funkcjonującym w katalogu źródeł prawa ustawodawstwem Unii Europejskiej. Jak wiadomo, rozporządzenia i dyrektywy unijne nie są ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi *sensu stricto*, lecz stanowią efekt działalności organów unijnych. Regulację prawną, pozwalającą Rzeczypospolitej Polskiej na przekazanie kompetencji do ich stanowienia, zawie-

---

<sup>4</sup> Jak píše K. Działocha, przepisy rozdziału I i II Konstytucji należy traktować „jako w pewnym sensie »część ogólna (podstawowa)« całej konstytucji” (K. Działocha, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999, s. 3).

<sup>5</sup> Na uwagę w kontekście niniejszej pracy zasługuje pogląd K. Działochy, który wskazuje, że: „**Pozycję ustrojową konstytucji**, zamarkowaną ogólnie jako pierwsza w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1), **określają w istocie przepisy art. 8 w rozdziale I**, przepisy rozdziału XII o zmianie konstytucji, a także przepisy rozdziału VIII, dotyczące kompetencji TK” (K. Działocha, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja, s. 3). W poglądzie tym odnajduję potwierdzenie szczególności charakteru początkowych przepisów Konstytucji na tle pozostałych.

<sup>6</sup> Por. obrazowe określenie K. Działochy, który wskazuje na „»zamknięcie« systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego”, K. Działocha, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja, art. 87, s. 2.

<sup>7</sup> O stanowieniu aktów prawa miejscowego i podstawach dla tego działania por. chociażby J. Korczak, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012, Nb 164–169, s. 231–233. Możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego stanowi także przejaw władztwa administracyjnego jednostek samorządu terytorialnego – por. *ibidem*, Nb 155, s. 227.

rają art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, co w czasie obecnym nie podlega już dyskusji. Podkreślenia jednak wymaga, że przepisy Konstytucji – jako przepisy ustanawiające dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej kompetencję i możliwość skorzystania z tejże kompetencji do przekazania części swoich uprawnień organizacji międzynarodowej – pozostaną hierarchicznie wyższe i będą miały pierwszeństwo zastosowania przed prawem unijnym w przypadku występującej kolizji<sup>8</sup>.

Jak się podaje, Konstytucja pozostając najwyższym hierarchicznie aktem prawnym w polskim systemie prawa, „wyróżnia się od wszystkich innych źródeł prawa swoimi specyficznymi cechami, do których zalicza się szczególną treść, szczególną formę oraz szczególną moc prawną”<sup>9</sup>. Z punktu widzenia niniejszej pracy niewątpliwie istotna jest wskazywana przez *A. Rosta* szczególna moc obowiązująca Konstytucji, poprzez którą rozumie się *ex definitione* najwyższą moc prawną Konstytucji wśród wszystkich innych źródeł prawa, co z kolei oznacza, że wszystkie inne akty normatywne, które się w danym krajowym systemie prawnym znajdują, nie mogą być nadrzędne ani równorzędne wobec Konstytucji, są podporządkowane normom konstytucyjnym w tym sensie, że nie mogą być z nią sprzeczne, nadto muszą służyć realizacji tych samych celów, co konstytucja i muszą być wydane wtedy, gdy Konstytucja to przewiduje lub jest to potrzebne do realizacji konstytucji; wreszcie – co również istotne – akty takie mogą być bezpośrednio uchylone przez normę konstytucyjną<sup>10</sup>.

Konstytucja – będąc aktem prawnym najwyższej rangi – posiada zatem szczególną moc prawną, z uwagi na którą „wymuszona” zostaje zgodność z Konstytucją każdego innego aktu normatywnego, uchwalonego przez kompetentne do tego organy<sup>11</sup>. Na uwagę w tym kontekście zasługuje pogląd *L. Garlickiego*, zgodnie z którym to właśnie szczególna moc prawna Konstytucji, przejawiająca się w pierwotnym i nieograniczonym przedmiocie podlegającym unormowaniu, która stawia wymóg zgodności z Konstytucją aktów prawnych niższego rzędu oraz obowiązku spójności z Konstytucją tychże aktów, tj. przyjmowania treści możliwie najpełniej urzeczywistniającej konstytucyjne uregulowania<sup>12</sup>. Uwaga ta pozostaje dla niniejszej pracy niewątpliwie cenna. Tak bowiem Trybunał Konstytucyjny, jak i sąd administracyjny, orze-

---

<sup>8</sup> Zob. m.in. *P. Bogdanowicz*, w: *M. Zubik* (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. XLIII i n.

<sup>9</sup> *A. Rost*, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 14.

<sup>10</sup> Por. *A. Rost*, *Instytucje polskiego*, s. 16–17.

<sup>11</sup> Tak np. *J. Lang*, w: *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 28–29.

<sup>12</sup> Por. *L. Garlicki*, *Polskie prawo*, pkt 26, s. 38–39.

kając w konkretnej sprawie, biorąc za wzorzec zgodności z prawem uregulowania konstytucyjne i „przykładają” do nich badany przepis (w przypadku Trybunału) lub legalność sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy (sąd administracyjny), o czym szerzej wywodzę w dalszej części rozprawy.

Konstytucja reguluje więc określony zakres zagadnień podstawowych dla polskiego porządku prawnego. Niewątpliwie za takie należy uznać regulacje dotyczące podziału władzy, pozycji jednostki wobec państwa i jego organów, praw, swobód i wolności obywatelskich, typów i składu najwyższych organów państwa, wspomnianego powyżej katalogu i hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego *etc.* W pozostałym zakresie kompetencja do stanowienia odpowiednich aktów normatywnych (przede wszystkim ustaw) pozostaje – jednak z mocy Konstytucji właśnie – przekazana powołanym do tego organom państwa. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy stanowi obowiązek takiego działania organów państwa (funkcjonujących na podstawie *volens volens* przepisów Konstytucji i wykonujących przekazane im przez ustrojodawcę w treści najwyższego aktu prawnego w systemie prawa określone kompetencje ustawodawcze lub wykonawcze), wykonywania tychże kompetencji zgodnie z przepisami Konstytucji.

Jak wskazuje bowiem *P. Tuleja*, konstytucja jest aktem przede wszystkim wyrażającym podstawowe wartości, na których opiera się dany system prawa, który – jeśli jest hierarchicznie zorganizowany – powoduje, że wszelkie organy władzy publicznej mają obowiązek konkretyzowania tych wartości (wartości konstytucyjnych), czego dokonuje się zarówno poprzez stanowienie prawa, jak i w procesie jego stosowania, w drodze odpowiedniej wykładni oraz obowiązku eliminowania aktów z Konstytucją sprzecznych<sup>13</sup>. Zdecydowanie zgadzam się z takim rozumieniem celu ustanowienia poszczególnych przepisów Konstytucji. Przepisy konstytucyjne wyrażające określone wartości muszą być przy tym w wysokim stopniu ogólne (*exempli gratia*, art. 2 Konstytucji wskazujący na ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, czy art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarantujący poszanowanie prawa własności), ażeby nie ograniczać sposobu ich właściwego zastosowania w konkretnej sprawie. W mojej ocenie *P. Tuleja* nie różnicuje też w żaden sposób pojęcia organów władzy publicznej (szczególnie w kontekście stosowania prawa), zatem obowiązek konkretyzowania konstytucyjnych przepisów i wynikających z tychże norm i wartości spada m.in. na sądy administracyjne.

---

<sup>13</sup> Por. *P. Tuleja*, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności* (wybrane problemy), Kraków 2003, s. 64–65.

Pogląd ten popiera także B. Banaszak, który zauważa, że „stosowanie konstytucji w obrocie prawnym w danym państwie ma pierwszorzędne znaczenie dla jej oceny jako aktu normatywnego, a tym samym dla realizowania przez nią funkcji prawnej polegającej na pełnieniu przez nią roli regulatora stosunków społecznych, politycznych i gospodarczych. Dzięki właściwemu odgrywaniu tej roli konstytucja kształtuje otaczającą ją rzeczywistość i zapobiega chaosowi prawnemu, stając się fundamentem całego systemu prawnego”<sup>14</sup>. Nie przechodząc jeszcze do oceny normatywnego charakteru przepisów Konstytucji, która stanowi przedmiot rozważań dalszej części rozprawy, zgadzam się, że Konstytucja jest gwarantem (i jednocześnie regulatorem) rzeczywistości społecznej, w której funkcjonuje i w ten sposób kształtuje tę rzeczywistość w danym państwie (państwie polskim), a jej odpowiednie stosowanie (o czym za chwilę) pozwala zachować prawidłowość działania systemu prawnego.

Celem krótkiej reasumacji stwierdzić można, że obowiązkiem organów państwa (Sejmu, Senatu, administracji publicznej, sądów) jest – zarówno w sferze ustawodawczej, jak i wykonawczej oraz sędziowskiej – wykorzystywanie przyznanych kompetencji zawsze w zgodzie z zasadami i wartościami określonymi w ustawie zasadniczej, w celu realizacji wynikających z niej norm. Jak bowiem podaje S. Wronkowska, konstytucja to akt prawny o najwyższej mocy prawnej, który zajmuje szczególną pozycję w systemie prawa i stanowi m.in. podstawę kompetencyjną dla opartego na niej porządku prawnego, przy czym najwyższa moc prawna konstytucji ma aspekt zarówno kreacyjny, jak i derogacyjny<sup>15</sup>. Moim zdaniem, konieczność ta przejawia się nie tylko przy okazji czynienia użytku przez właściwy organ z kompetencji o charakterze rzecz można generalnym (np. uchwalenie ustawy), ale także każdorazowo w indywidualnej sprawie administracyjnej, wszczętej na podstawie stosownych *legis specialis* przed organami administracji publicznej, a również – być może w jeszcze większym zakresie – w zainicjowanym ewentualnie potem postępowaniu przed sądem administracyjnym, kontrolującym działalność organów administracji publicznej z punktu widzenia zgodności z prawem (o czym dalej). W przeciwnym wypadku, działanie organów państwa może być uznane za działanie niezgodne z Konstytucją. Zgodność z Konstytucją nie zależy bo-

---

<sup>14</sup> B. Banaszak, Recenzja: P. Tuleja, Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy), PSejm 2003, Nr 6, s. 95.

<sup>15</sup> Por. S. Wronkowska, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, PiP 2001, Nr 9, s. 4.

wiem od rodzaju podmiotu, który akty takie wykreował ani od sytuacji, w której zostały wydane.

W niniejszych rozważaniach jest także istotne, że przepisy rangi konstytucyjnej nie pozostają oderwane od wartości, które Konstytucja ma chronić. Problematykę tę omawia *K. Działocha*, wskazując, że choć w Konstytucji normy moralne (normy prawa naturalnego) nie zostały uznane za mające samoistnie wiążącą moc prawną, ani też nie zostały zaklasyfikowane jako warunek obowiązywania prawa pozytywnego, to jednak ograniczają w sposób istotny swobodę władzy publicznej co do kształtowania treści prawa za pomocą wprowadzenia do systemu norm konstytucji, które wiążą działalność organów prawodawczych, kształtując mniej lub bardziej ich treść oraz zasad naczelnych (podstawowych), określających działalność władz publicznych, w tym określone linie kierunkowe treści prawa i jego granic<sup>16</sup>. Wydaje się, że właśnie w przypadku przepisów ustanawiających zasady naczelnie Konstytucji, to nacechowanie wartościami, które Konstytucja zamierza chronić, jest najsilniejsze, choć jednocześnie przepisy te pozostają w największym stopniu ogólne, pozwalając jednakże uzupełniać je treścią w procesie stosowania prawa przez sądy i trybunały.

Jednocześnie, element prawnonaturalny – albo ponadpozytywistyczny – wydaje się w Konstytucji, jako akcie prawnym najwyższej rangi, konieczny także z uwagi na filozoficznoprawne podwaliny systemu współcześnie funkcjonującego demokratycznego państwa. Podzielał poglądy, że Konstytucja powinna nieść ze sobą także wartości nie wyrażone wprost w jej przepisach, ale dające się z nich wyinterpretować. Odwołując się w tym zakresie do doktryny *R. Dworkina* i korzystając z zaproponowanej przez niego aparatury pojęciowej, uważam, że Konstytucja winna być traktowana zdecydowanie bardziej jako zbiór zasad niż reguł (nazywanych przez *R. Dworkina* także „wymogami polityki”). Skoro bowiem przez „wymóg polityki” rozumie *R. Dworkin* taki rodzaj normy, która wyznacza cele do osiągnięcia, w szczególności postępowanie w zakresie

---

<sup>16</sup> Por. *K. Działocha*, w: *L. Garlicki* (red.), *Konstytucja*, s. 6; choć w tym zakresie jakby odmiennie *A. Bień-Kacała*, w: *Z. Witkowski* (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 25, która wskazuje że: „Przyjmuje się, że Konstytucja oparta jest o pozytywistyczną koncepcję prawa. Prawem będzie zatem zbiór norm postępowania (nakazów bądź zakazów określonego działania czy zaniechania). Powinny one posiadać ogólny charakter i abstrakcyjne znaczenie”, choć dalej zauważa także, że: „Normy te muszą być powiązane z wartościami płynącymi z prawa natury (np. przyrodzona i niezbywalna godność człowieka). Wartości te traktowane są jako wzorzec dla rozwiązań pozytywnych. Nie wyklucza się przy tym zupełnie możliwości uznania za źródło prawa norm zwyczajowych i precedensów”.

określonego ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia społeczności, a „zasadą” jest określana norma, „która ma być przestrzegana nie dlatego, że jej przestrzeganie przybliży lub zapewni ekonomiczną, polityczną lub społeczną sytuację, która wydaje się godna pożądaną, ale dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności. A zatem norma mówiąca, że należy zmniejszać liczbę wypadków samochodowych, należy do wymogów polityki, a norma mówiąca, że nikt nie powinien czerpać zysku z wyrządzonego przez siebie zła, należy do zasad”<sup>17</sup>. Co znamienne – zasada nieczepiania zysku z cudzej krzywdy nie jest wyrażona wprost w żadnym akcie prawnym w polskim systemie prawa (co więcej, nawet w Konstytucji), jednakże – mimo niewskazania *expressis verbis* – została ona wyinterpretowana w praktyce sądowej<sup>18</sup>.

Przedstawiony katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma kapitalne znaczenie dla niniejszej rozprawy. Niejednokrotnie zdarza się bowiem, że normy różnego rzędu (umieszczone w różnego rodzaju aktach prawnych) będą pozostawały ze sobą w kolizji, którą w toku procesu stosowania prawa (postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego) od-

---

<sup>17</sup> R. Dworkin, Biorąc prawa poważnie, PWN 1998 ze wstępem J. Woleńskiego, s. 56–57. Zob. również uwagi P. Tuleji w tym kontekście, który wskazuje, iż zdaniem R. Dworkina ogólność zasad konstytucyjnych nie może powodować uchylania się od rozstrzygnięcia, a realizacja zasady nadrzędności konstytucji wymaga aktywności sądów, których rozstrzygnięcia winny być powodowane nie „wymogami polityki”, a „zasadami” w Dworkinowskim ujęciu – P. Tuleja, Stosowanie Konstytucji, s. 26–27, także zob. s. 149–153.

<sup>18</sup> Zob. sprawa Alojzego – omawiana przez Z. Tobora, W poszukiwaniu intencji prawodawcy, Warszawa 2013, s. 67–69 (zob. też przyp. 302 na s. 67 i wcześniejszą pracę A. Bielskiej-Brodziak, Problemy z Alojzym, w: J. Glumińska-Pawlic, Z. Tobor (red.), Prawnicze dylematy interpretacyjne, Toruń 2011, s. 9–27). W opisywanej sprawie żona zabiła męża i wystąpiła po należne jej na podstawie stosownych przepisów świadczenie w postaci renty rodzinnej. ZUS odmówił przyznania świadczenia, sąd I instancji uchylił tę decyzję i przyznał rentę, ale sąd apelacyjny tego rozstrzygnięcia nie podtrzymał i prawomocnie zmienił wyrok na niekorzyść wnioskodawczyni. Warto wzmiankowania za Z. Toborem (por. *ibidem*, s. 66 i 69) jest podobieństwo tej sprawy do omawianej m.in. przez R. Dworkina precedensowej sprawy *Riggs v. Palmer* (115 N.Y. 506, 22 N.E. 188 (1889)), w której amerykański sąd odmówił przyznania spadku wnuczkowi, który zamordował swojego dziadka, wiedząc o ustanowieniu spadkobiercą w testamentie – zob. szerzej R. Dworkin, Biorąc prawa, s. 57–58. Można jeszcze nadmienić, że o ile w dziedzinie prawa prywatnego podstawą takiego orzeczenia może być art. 5 KC, zakazujący nadużywania swojego prawa i korzystania zeń w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, to jednak w dziedzinie prawa publicznego odnalezienie przepisu dekodującego normę zakazującą nadużywania jakiegoś prawa lub np. uprawnienia procesowego w postępowaniu administracyjnym czy sądownoadministracyjnym – poza regulacjami konstytucyjnymi – nastęrcza istotnych trudności (choć warto zwrócić uwagę w tym zakresie, jakkolwiek tylko w stosunku do organów administracji publicznej, są art. 7 i 8 KPA).

powiedni organ (w tym przypadku sąd administracyjny) będzie musiał rozstrzygnąć, a dokonane rozstrzygnięcie odpowiednio uzasadnić. Ustalenie zatem jasnych stosunków pomiędzy przepisami Konstytucji a przepisami innych aktów prawnych (stanowiących, jak wykazano powyżej, akty prawne niższego rzędu) pozostaje istotne dla podstaw orzeczenia sądu administracyjnego, zatem jest w centrum zainteresowania niniejszej pracy, czemu służy dalsza część rozdziału.

## II. Prawo Unii Europejskiej

Drugim, po przepisach Konstytucji, rodzajem aktów prawnych, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu zakresu przedmiotowego katalogu źródeł prawa, są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Konstytucja w przepisie art. 87 ust. 1 odnosi się co prawda do wszystkich ratyfikowanych umów międzynarodowych jako źródeł prawa niższej rangi w stosunku do ustawy, jednakże w mojej ocenie, z uwagi na stale rosnącą<sup>19</sup> częstotliwość stosowania przez sądy administracyjne poszczególnych regulacji<sup>20</sup>, najbardziej doniosłe skutki dla orzekania przez sąd administracyjny wywiera prawo unijne i to właśnie tej gałęzi regulacji prawnomiędzynarodowych poświęcone zostaną poniższe uwagi (przy czym, odniesienie do innych ratyfikowanych umów międzynarodowych zostało zawarte w rozdziale I § 1 pkt III).

Z tego powodu, przedłożenie norm prawa unijnego ponad przepisy rangi ustawowej i omówienie ich w tym miejscu (zatem zaraz po przedstawieniu podstawowego źródła prawa – Konstytucji) znajduje niewątpliwe uzasadnienie, które potwierdzają wyżej wspomniane regulacje art. 90 ust. 1 oraz art. 91 Konstytucji.

Godzi się przypomnieć, że zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Natomiast skutki implementacji umowy międzynarodowej do krajowego porządku prawnego przewidują art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, wskazujące, że

---

<sup>19</sup> Począwszy od dnia 1.5.2004 r., ergo dnia akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej.

<sup>20</sup> K.M. Witkowska-Chrzczonec w: Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, s. 134: „Dość często także, z racji charakteru spraw »element unijny« występuje w stanach faktycznych przed polskimi sądami administracyjnymi (WSA i NSA), ponieważ to właśnie tam najczęściej pojawiają się strony będące w sporze z państwem”.

umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (*ergo* umowa wskazana w art. 90 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana zgodnie z art. 90 ust. 2 lub 3 Konstytucji), ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową oraz jeżeli wynika to z ratyfikowanej umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Z przepisu art. 90 Konstytucji wynika bez wątpienia kompetencja dla ustawodawcy krajowego do przekazania poszczególnych kompetencji, czy to ustawodawczych, czy też wykonawczych albo i sądowniczych (przypisanych „wyjątkowo” wyłącznie władzom wewnętrznym, zgodnie z ogólną zasadą art. 10 Konstytucji) poza obręb polskich konstytucyjnych organów, uprawnionych do stanowienia i stosowania prawa. Jak się podaje w doktrynie: „Norma konstytucji mówiąca o przekazaniu (»może przekazać«) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oznacza akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez tą organizację”<sup>21</sup>. Przepis ten ma oczywiście daleko idące konsekwencje. Za *W. Skrzydło* należy wskazać, że wobec przyjęcia Polski do Unii Europejskiej konieczne jest przekształcenie prawa unijnego przez władze polskie w normy wewnętrzne, a jednocześnie część prawa unijnego obowiązuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio oraz w sprawach regulowanych przez prawo unijne organy krajowe tracą swoje uprawnienia prawotwórcze, aczkolwiek to rozwiązanie obowiązuje na zasadzie wzajemności wszystkie państwa członkowskie<sup>22</sup>. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, nie będę odnosił się do prowadzonych przez część opinii publicznej, jak i część doktryny dyskusji, czy przekazanie takich kompetencji wiąże się czy nie z przekazaniem lub utratą części suwerenności<sup>23</sup>, gdyż rozważania te nie są konieczne ani potrzebne w dalszej części pracy.

Jak wynika z art. 91 ust. 1 Konstytucji, w wyniku ratyfikowania umowa międzynarodowa staje się częścią krajowego porządku prawnego. Pojęcie to

---

<sup>21</sup> K. *Działocha*, w: L. *Garlicki* (red.), Konstytucja, art. 90, s. 3.

<sup>22</sup> Por. *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 98.

<sup>23</sup> Na prowadzenie takowych dyskusji w trakcie kampanii przed referendum unijnym wskazuje *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej, s. 98.

wymaga zdefiniowania, zatem posłużę się w tym zakresie definicją zaproponowaną przez K. Działochę, który wskazuje, że: „Przez pojęcie krajowego porządku prawnego rozumieć należy ogół norm prawnych, odpowiednio zhierarchizowanych (skoro mają być »porządkiem«) obowiązujących i stosowanych w państwie bez względu na źródło ich pochodzenia, tj. bez względu na to, czy zostały ustanowione przez organy państwa mocą ich kompetencji prawotwórczych, czy, będąc aktami prawa międzynarodowego, zostały przez państwo zgodnie z jego zobowiązaniami międzynarodowymi uznane za obowiązujące i stosowane w stosunkach wewnętrznych państwa”<sup>24</sup>. Przepis art. 91 ust. 1 Konstytucji wykazuje jednak pewną istotną odrębność w stosunku do regulacji ust. 2 i 3 tegoż przepisu, które odnoszą się bezpośrednio do aktów prawa unijnego (aktów ustanowionych przez organizację międzynarodową lub jej organy).

Nie można w tym miejscu pominąć chociażby kilku uwag, mających charakter jedynie przypomnienia zagadnienia istnienia poszczególnych rodzajów aktów prawa Unii Europejskiej oraz – wciąż nierozstrzyganej w pełni jednoznacznie – skuteczności aktów prawa unijnego.

W tym zakresie zwrócić zatem należy uwagę przede wszystkim na art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>25</sup> (dawniej art. 249 Traktatu o Wspólnotach Europejskich<sup>26</sup>), zgodnie z którym w celu wykonania kompetencji Unii Europejskiej, jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W dalszych zdaniach art. 288 TFUE wyjaśnia się, że rozporządzenie ma zasięg ogólny i wiąże w całości oraz jest stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa natomiast wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, ale w odniesieniu do zakładanego przez nią rezultatu, pozostawiając jednak organom państwa członkowskiego (organom krajowym) swobodę wyboru formy i środków dla osiągnięcia tego rezultatu. Decyzja wiąże w całości, a jeśli wskazuje adresatów – wiąże tylko tych adresatów. Ostatni rodzaj aktów unijnych, jakimi są zalecenia i opinie, nie ma mocy wiążącej.

---

<sup>24</sup> K. Działocha, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja, art. 91, s. 2.

<sup>25</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.3.1957 r. w brzmieniu traktatu z 13.12.2007 r., Dz.Urz. UE serii C Nr 306, poz. 1, który wchodzi w życie 1.12.2009 r. (tzw. Traktatu lizbońskiego).

<sup>26</sup> Traktat o Wspólnotach Europejskich z 25.3.1957 r. w brzmieniu traktatu z 2.10.1997 r., Dz.Urz. UE serii C Nr 340, poz. 1, który wchodzi w życie 1.5.1999 r. (tzw. Traktatu amsterdamskiego).

Przepis ten, jak wskazuje się w doktrynie, bywa określany jako przewidujący katalog źródeł prawa (*fontes iuris oriundi*) unijnego<sup>27</sup>, ale wskazuje się także powszechnie, że źródła prawa unijnego obejmują nie tylko akty zawarte *expressis verbis* w art. 288 TFUE, ale także pierwotne prawo unijne, zatem przede wszystkim traktaty założycielskie, a na pierwszym miejscu TWE (obecnie TFUE)<sup>28</sup>.

Z tego też powodu, można mówić o hierarchii źródeł prawa w systemie prawa unijnego, aczkolwiek uwzględniając jego specyfikę, zarówno instytucjonalną, jak i właściwości prawa unijnego<sup>29</sup>.

Zagadnienie hierarchii norm prawa unijnego jest jednakże zagadnieniem skomplikowanym i powodującym istotne różnice zdań w piśmiennictwie europejskim oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. A. Wróbel wskazuje, że wątpliwości dotyczą przede wszystkim pięciu zasadniczych zagadnień związanych z hierarchią norm unijnych:

- „1) wewnętrznych relacji między normami (aktami) prawa pierwotnego;
- 2) relacji między normami (aktami) prawa pierwotnego i normami (aktami) prawa pochodnego oraz
- 3) wewnętrznych relacji między normami (aktami) prawa pochodnego;
- 4) relacji między normami (aktami) prawa unijnego i normami prawa międzynarodowego [...] i
- 5) relacji między normami (aktami) prawa unijnego i normami (aktami) prawa państw członkowskich”<sup>30</sup>,

przy czym niesporne pozostają w zasadzie tylko relacje między prawem pierwotnym a prawem pochodnym, wskazujące na prymat prawa pierwotnego<sup>31</sup>.

Na potrzeby dalszych rozważań należy stąd poczynić generalnie dwie uwagi odnośnie do hierarchicznego charakteru prawa unijnego.

*Primo*, prawo pierwotne Unii Europejskiej (TFUE) będzie miało pierwszeństwo przed prawem pochodnym (pośrednio analizą tegoż zagadnienia zajmować się będzie także TSUE w praktyce orzeczniczej, z uwagi na przepisy art. 259–260 TFUE oraz art. 263 TFUE).

---

<sup>27</sup> Tak A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. III (art. 189–314), z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Warszawa 2009, s. 570.

<sup>28</sup> Por. szerzej *ibidem*, s. 571.

<sup>29</sup> Por. *ibidem*, s. 573.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 574.

<sup>31</sup> Por. *ibidem*.

*Secundo*, akty prawa unijnego o charakterze podstawowym będą posiadały prymat nad aktami prawa unijnego o charakterze wykonawczym<sup>32</sup>.

Jedynie celem krótkiego uzupełnienia należy wskazać, że jednocześnie w ramach prawa pochodnego TSUE co do zasady nie uznaje hierarchii norm wewnątrz danego aktu prawa pochodnego<sup>33</sup>. Takie podejście orzecznicze TSUE wydaje się zatem wyłączać stosowanie *argumentum a rubrica* w stosunku do poszczególnych przepisów jednego rozporządzenia czy dyrektywy.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki rodzajów aktów unijnego prawa pochodnego, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na rozporządzenia i dyrektywy, jako akty prawne mające największe skutki oddziaływania.

Rozporządzenia unijne stosowane są w państwach członkowskich bezpośrednio, co wynika wprost z przepisu art. 288 TFUE. Jest to ten rodzaj aktu prawa unijnego, którego zakres obowiązywania i stosowania jest najszerszy, bowiem już wprost z powołanego przepisu wynika, że rozporządzenia wiążą bezpośrednio i nie wymagają dla swojej skuteczności wprowadzenia odpowiednich regulacji prawa krajowego, zatem winny być przestrzegane niechybnie od momentu wejścia ich w życie. Jak wskazuje A. Wróbel, jest to cecha, która odróżnia rozporządzenia od aktów prawnie niewiążących – zaleceń i opinii, a obowiązywanie rozporządzenia w odniesieniu do dyrektywy jest także szersze, bowiem dyrektywy wiążą jedynie w zakresie ich celów, a rozporządzenia są wiążące co do wszystkich zawartych w nich postanowień<sup>34</sup>.

Jednocześnie, jak już zasygnalizowano, w art. 288 TFUE brakuje tożsamego wskazania (tj. w zakresie bezpośredniego stosowania w całości) w odniesieniu do dyrektyw unijnych, które z tego powodu wymagają odpowiedniej implementacji do krajowego porządku prawnego dla swojej skuteczności – pierwotnie bowiem, wydana dyrektywa nie wiąże ogółu obywateli, lecz tylko państwa członkowskie, do których jest adresowana<sup>35</sup>, pozostawia natomiast tym państwom swobodę wyboru środków, których użyją one dla zrealizowania celu dyrektywy<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, s. 574, ze wskazaniem na wyr. ETS w sprawie 38/70 *Deutsche Tradax GmbH* oraz w sprawie T-7/93 *Langnese Iglo GmbH*.

<sup>33</sup> Por. A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający, s. 577, który dalej podaje przykłady z orzecznictwa europejskiego w tym zakresie: „W wyroku w sprawie C-227/94 [...] i w wyroku w sprawie C-12/93 *Drake* (pkt 20) ETS wyraźnie stwierdził, że nie ma hierarchii między przepisami rozporządzenia a przepisami załącznika do tego rozporządzenia”.

<sup>34</sup> Por. A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Kraków 2005, s. 47.

<sup>35</sup> Por. chociażby A. Wróbel, w: A. Wróbel (red.), Stosowanie prawa, s. 56–57.

<sup>36</sup> Por. *ibidem*, s. 59 i n.

Z drugiej strony, możliwość powoływania się na przepisy dyrektyw i ich bezpośredniego stosowania jest konsekwentnie wywodzona przez TSUE (z uwagi na zasadę prymatu prawa unijnego i zasadę bezpośredniego skutku), jak wskazano m.in. w wyroku ETS z 15.7.1964 r. w sprawie C-6/64 *Costa v. E.N.E.L.*<sup>37</sup>, wyroku ETS z 9.3.1978 r. w sprawie C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*<sup>38</sup>, wyroku ETS z 19.11.1991 r. w sprawie C-9/90 *Francovich i Bonifaci v. Republika Włoska*<sup>39</sup>.

Ze względu na szczególną funkcję, jaką pełnią akty prawa międzynarodowego, wydawane przez organy organizacji międzynarodowych upoważnionych na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, zatem przede wszystkim akty prawa Unii Europejskiej, powstaje w tym zakresie istotne zagadnienie relacji tychże przepisów z samą Konstytucją, pozostającą na szczycie hierarchii aktów prawnych w polskim systemie prawa<sup>40</sup>.

W pierwszych opracowaniach, dotyczących przepisów nowo uchwalonej Konstytucji wskazywało się, że zagadnienie to nie jest wprost rozstrzygnięte, przynajmniej nie w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Z jednej strony, że w świetle zasad prawa międzynarodowego konieczność ratyfikacji umowy w formie ustawy (aktu władzy ustawodawczej krajowej) mogła być poczytana jako dodatkowe uzasadnienie nadrzędności przepisów implementowanej umowy międzynarodowej nad przepisami Konstytucji<sup>41</sup>. Z drugiej jednak, *K. Działocha* zanegował ten pogląd, wskazując, że z przepisu art. 91 ust. 2 Konstytucji wynika tyle, że umowy międzynarodowe tam wskazane mają pierwszeństwo przed ustawami, zatem nie przed konstytucją, podobnie rzecz się ma w przypadku prawa ustanowionego przez organizację międzynarodową, czyli prawa unijnego; jest tak, bowiem sama Konstytucja ustanawia odpowiednią normę kolizyjną, która pozwala rozwiązać kolizję między prawem unijnym a ustawami, zgodnie z którą prawo unijne ma mieć „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, za-

---

<sup>37</sup> ECR 1964, poz. 585.

<sup>38</sup> ECR 1978, Nr 3, poz. 629.

<sup>39</sup> ECR 1991, Nr 9, poz. I-5357.

<sup>40</sup> Por. *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej, s. 17: „Wśród tych aktów prawnych szczególną pozycję zajmuje Konstytucja [...] Oznacza to, że w hierarchii aktów prawnych w państwie zajmuje ona najwyższe miejsce, a normy prawne w niej zawarte mają najwyższą moc prawną. Konsekwencją tego stanowiska jest wymóg, by ogół norm prawnych obowiązujących w państwie był zgodny z postanowieniami Konstytucji, co wyznacza bezwzględny prymat Konstytucji w systemie źródeł prawa”.

<sup>41</sup> Por. *K. Działocha*, w: *L. Garlicki* (red.), Konstytucja, art. 91, s. 5–8.

tem – *a contrario* – prawo unijne nie ma pierwszeństwa w przypadku kolizji z konstytucją<sup>42</sup>.

Znalazło to odzwierciedlenie w późniejszych poglądach doktryny, popartych orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 11.5.2005 r.<sup>43</sup> Trybunał zawarł tezę, zgodnie z którą potwierdził zasadę nadrzędności Konstytucji w kontekście eksponowanej zasady pierwszeństwa prawa unijnego – wskazał bowiem, że przepisy Konstytucji jako prawa „nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją)”, bowiem to ustrojodawca polski decyduje „o sposobie rozwiązania tej sprzeczności”<sup>44</sup>. Orzeczenie to spotkało się z istotnym oddźwiękiem w doktrynie<sup>45</sup>, a kwestia ta wydaje się być obecnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego raczej jednolicie rozstrzygana. Na uwagę zasługuje przede wszystkim wyrok Trybunału z 31.5.2004 r.<sup>46</sup>, w którym Trybunał, odnosząc się do relacji między zasadą nadrzędności wskazaną w art. 8 Konstytucji, a wypracowaną w orzecznictwie TSUE zasadą pierwszeństwa prawa unijnego uznał prymat przepisów polskiej Konstytucji, wskazując m.in. na nadrzędność art. 6 Konstytucji i pierwszeństwo zastosowania tegoż przepisu m.in. wobec art. 12 i 13 TWE (obecnie, odpowiednio, art. 18 i 19 TFUE<sup>47</sup>).

Wydaje się zatem, że w chwili obecnej jest przesądzony w praktyce sposób rozstrzygania kolizji pomiędzy normami konstytucyjnymi a wpływającymi z prawa unijnego – bowiem w przypadku takowej, prymat będzie nadany po-

---

<sup>42</sup> Por. *Ibidem*.

<sup>43</sup> K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

<sup>44</sup> Por. K. Działocha, Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w: M. Zubik (red.), Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2005, s. 328.

<sup>45</sup> Zob. sporządzone do wyroku glosy: R. Kwietnia, EPSPS 2005, Nr 1, s. 40–45; J. Barcza, KPP 2005, Nr 4, s. 169 i n.; S. Biernata, KPP 2005, Nr 4, s. 185 i n.; W. Czaplńskiego, KPP 2005, Nr 4, s. 207 i n.; A. Wyrozumskiej, KPP 2005, Nr 4, s. 223 i n.; K. Wójtowicza, PSejm 2005, Nr 6, s. 190 i n.; S. Pawłowskiego, GSP 2006, Nr 1, s. 167–179 i M. Dobrowolskiego, ZNSA 2006, Nr 3, s. 145 i n.; także B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, art. 90, Nb 2–3, s. 448–449.

<sup>46</sup> K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47, z glosami J. Białocerkiewicza, PSejm 2004, Nr 5, s. 159–168 i M. Szwarc, PiP 2005, Nr 5, s. 116–121.

<sup>47</sup> Por. P. Bogdanowicz, w: M. Zubik (red.), Konstytucja III RP, s. XLIII.

stanowieniom Konstytucji, co nie będzie jednocześnie oznaczać utraty mocy obowiązującej prawa unijnego<sup>48</sup>, który to pogląd w pełni podzielam.

### III. Ratyfikowane umowy międzynarodowe

Jako że uwagi poprzednie odnosiły się zdecydowanie do prawa unijnego, scharakteryzowania, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogące być podstawą orzeczenia sądu administracyjnego, wymagają także ratyfikowane umowy międzynarodowe, stanowiące akty prawne zbliżone do prawa unijnego i oparte częściowo na podobnych podstawach prawnych.

Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe<sup>49</sup> ujęte zostały jako źródło prawa „niższe” niż ustawa, niemniej pamiętać należy, że dalsze przepisy Konstytucji różnicują umowy międzynarodowe na ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – które wtedy będą przepisy ustawy wyprzedzać (zob. art. 89 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji, przewidujące obowiązek wykładni przepisów ustawy na korzyść umowy międzynarodowej) – oraz ratyfikowane w inny sposób (zatem mające charakter aktu podustawowego).

Jak zauważa *B. Banaszak*, zgodny jest pogląd doktryny i judykatury co do tego, że pozycja prawna umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie sprawia, że stają się one częścią krajowego porządku prawnego i mogą stanowić podstawę orzekania przez sądy w konkretnych sprawach<sup>50</sup>.

W ocenie *M. Masternak-Kubiak*: „Sąd administracyjny może także kontrolować działalność administracji pod kątem zgodności z prawem międzynarodowym, w szczególności ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi”<sup>51</sup>, co wynika m.in. z konstytucyjnej (art. 9 Konstytucji) zasady poszanowania prawa

---

<sup>48</sup> Zob. chociażby wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04 z głosami wspomnianymi już powyżej; czy wyr. TK z 27.4.2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 42 z głosami *P. Kruszyńskiego*, *Palestra* 2005, Nr 7–8, s. 289; *W. Czaplńskiego*, *PiP* 2005, Nr 9, s. 107–112, *P. Hofmańskiego*, *PiP* 2005, Nr 9, s. 113–117; *M. Płachty* i *R. Wieruszewskiego*, *PiP* 2005, Nr 9, s. 117–125; *S. Steinborna*, *PSejm* 2005, Nr 5, poz. 182; *E. Gierach*, *PSejm* 2005, Nr 5, poz. 196; *K. Grajewskiego*, *GSP* 2006, Nr 1, s. 161–166 i *D. Leczykiewicz*, *CML Rev.* 2006, Nr 4, s. 1181–1191.

<sup>49</sup> Sam proces ratyfikacji, uprawnione do tego podmioty *etc.* nie są bezpośrednio związane z zakresem niniejszej rozprawy, a i zostały już szeroko omówione w doktrynie – por. chociażby *L. Garlicki*, *Polskie prawo*, pkt 131, s. 144 – w związku z czym nie będę go szczegółowo omawiał ponownie w niniejszym rozdziale.

<sup>50</sup> *B. Banaszak*, *Konstytucja Rzeczypospolitej*, Nb 11, art. 178, s. 890.

<sup>51</sup> *M. Masternak-Kubiak*, w: *M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński*, *Prawo o ustroju*, s. 27.