



Uniwersytet
Wrocławski

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej

Wrocław 2021

**Akty prawa wewnętrznego
organów administracji publicznej**



Najwyższa
kategoria
naukowa A+



**UCZELNIA
BADAWCZA**
INICJATYWA DOSKONAŁOŚCI

Justyna Mielczarek-Mikołajów
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0001-8706-2930](https://orcid.org/0000-0001-8706-2930)

Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. US;*

dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK, prof. UP

© Copyright by Justyna Mielczarek-Mikołajów

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Druk: *Agencja Reklamowa TOP, Agnieszka Łuczak*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-52-9 (druk)

ISBN 978-83-66601-53-6 (online)

Moim Rodzicom

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	13
WSTĘP.....	15
ROZDZIAŁ 1. POJĘCIE AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO ADMINISTRACJI PUBLICZ- NEJ.....	21
Wprowadzenie.....	21
1.1. Pojęcie sfery wewnętrznej administracji.....	22
1.2. Akty prawa wewnętrznego jako element sfery wewnętrznej.....	30
1.3. Akty prawa wewnętrznego w systemie prawnych form działania administracji publicznej	40
1.4. Funkcje aktów prawa wewnętrznego	52
1.5. Aksjologia aktów prawa wewnętrznego	57
1.6. Akty prawa wewnętrznego w wybranych krajach europejskich.....	61
1.6.1. Niemcy.....	61
1.6.2. Szwecja	63
1.6.3. Czechy	64
Podsumowanie	65
ROZDZIAŁ 2. AKTY PRAWA WEWNĘTRZNEGO W ŚWIETLE KONSTYTUCYJNEJ KON- STRUKCJI SYSTEMU ŹRÓDEŁ PRAWA.....	67
Wprowadzenie.....	67
2.1. Konstytucyjny system źródeł prawa	68
2.1.1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	79
2.1.2. Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego.....	82
2.2. Konstytucyjne formy aktów prawa wewnętrznego.....	85
2.2.1. Uchwały Rady Ministrów	85
2.2.2. Uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.....	87
2.2.3. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów	88
2.2.4. Zarządzenia Prezydenta RP	89
2.3. Pozakonstytucyjne formy aktów wewnętrznie obowiązujących	92
2.3.1. Wytoczne	93
2.3.2. Instrukcje	95
2.3.3. Okólniki i pisma okólne.....	96
2.3.4. Statuty i regulaminy.....	98
2.4. Podmioty kompetentne do wydawania aktów prawa wewnętrznego	99
2.5. Podstawa prawna aktów prawa wewnętrznego.....	102

2.6. Podmiotowy zakres obowiązywania aktów prawa wewnętrznego	106
2.7. Treść aktów prawa wewnętrznego	108
2.8. Wpływ aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki.....	109
2.9. Ogłaszanie aktów prawa wewnętrznego	113
2.10. Źródła prawa wewnętrznego obowiązującego w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawa	115
2.11. Zasada prawidłowej legislacji w kontekście zasad techniki prawodawczej tworzenia aktów prawa wewnętrznego	118
Podsumowanie	121
ROZDZIAŁ 3. AKTY PRAWA WEWNĘTRZNEGO JAKO POSTAĆ AKTÓW KIEROWNICTWA WEWNĘTRZNEGO	123
Wprowadzenie.....	123
3.1. Pojęcie kierowania	124
3.2. Typy układów kierowania	132
3.3. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji publicznej	136
3.3.1. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji rządowej	136
3.3.2. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji państwowej.....	138
3.3.3. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji samorządowej.....	141
3.4. Pojęcie aktów kierownictwa wewnętrznego	146
Podsumowanie	152
ROZDZIAŁ 4. SAMODZIELNOŚĆ ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W STANOWIENIU AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO	155
Wprowadzenie.....	155
4.1. Pojęcie samodzielności organu administracji publicznej – zarys problemu.....	156
4.2. Postacie samodzielności organu administracji publicznej w prawie administracyjnym materialnym, ustrojowym i procesowym.....	163
4.3. Przedmiot samodzielności organu administracji publicznej w wydawaniu aktów prawa wewnętrznego.....	168
4.4. Zakres samodzielności organów administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego.....	169
4.4.1. Zakres samodzielności organów administracji rządowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego.....	169
4.4.2. Zakres samodzielności organów administracji państwowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego.....	171
4.4.3. Zakres samodzielności organów administracji samorządowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego.....	173
Podsumowanie	177

ROZDZIAŁ 5. AKTY PRAWA WEWNĘTRZNEGO W PRAKTYCE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	179
Wprowadzenie.....	179
5.1. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji rządowej.....	182
5.1.1. Akty naczelných organów administracji rządowej.....	182
5.1.2. Akty centralnych organów administracji rządowej	199
5.1.3. Akty terenowych organów administracji rządowej	206
5.2. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji państwowej	223
5.3. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji samorządowej ...	226
Podsumowanie	233
ROZDZIAŁ 6. KONTROLA AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO	237
Wprowadzenie.....	237
6.1. Istota kontroli nad działalnością organów administracji publicznej.....	238
6.2. Pojęcie kontroli administracji publicznej.....	239
6.3. Kontrola aktów prawa wewnętrznego – problemy podstawowe	241
6.4. Kontrola wewnętrzna i wewnątrzadministracyjna aktów prawa wewnętrznego .	243
6.4.1. Kontrola wewnątrzadministracyjna aktów prawa wewnętrznego	243
6.4.2. Kontrola wewnętrzna (<i>sensu stricto</i>).....	250
6.5. Kontrola zewnętrzna aktów prawa wewnętrznego	251
6.5.1. Trybunał Konstytucyjny	251
6.5.2. Kontrola sądowa	255
6.5.3. Kontrola parlamentarna	258
6.5.4. Kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich	260
6.5.5. Najwyższa Izba Kontroli	262
Podsumowanie	263
ROZDZIAŁ 7. SYSTEM CZY ZBIÓR AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO?	267
Wprowadzenie.....	267
7.1. Pojęcie systemu prawa i systemu prawa administracyjnego	268
7.2. Ujęcie systemowe aktów prawa wewnętrznego.....	275
Podsumowanie	281
ZAKOŃCZENIE.....	283
WYKAZ LITERATURY	291
WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA.....	317
INNE AKTY PRAWNE.....	354
WYKAZ ORZECZNICTWA.....	357
WYKAZ STRON INTERNETOWYCH	360

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja PRL	ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja RP	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)

Czasopisma

Acta UW	Acta Universitatis Wratislaviensis
GiAT	„Gospodarka i Administracja Terenowa”
OMT	„Organizacja – Metody – Technika”
ONSAiWSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych”
OTK	„Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”
PiP	„Państwo i Prawo”
PPK	„Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
Prz. Legisl.	„Przegląd Legislacyjny”
Prz. Sejm.	„Przegląd Sejmowy”
ZNUJ Pr. Prawn.	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”
ZNUŁ	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
ZNUWr	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

Organy

KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
Prezes RM	Prezes Rady Ministrów
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
TK	Trybunał Konstytucyjny

Dzienniki Urzędowe

Dz. Urz. GIOŚ	Dziennik Urzędowy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska
Dz. Urz. GUS	Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Statystycznego
Dz. Urz. KGP	Dziennik Urzędowy Komendanta Głównego Policji
Dz. Urz. KGPSP	Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej
Dz. Urz. MAiC	Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji
Dz. Urz. MC	Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji
Dz. Urz. MEN	Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej
Dz. Urz. MNiSW	Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Dz. Urz. MS	Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
Dz. Urz. MSW	Dziennik Urzędowy Ministra Szkolnictwa Wyższego
Dz. Urz. MŚ	Dziennik Urzędowy Ministra Środowiska
Dz. Urz. MZ	Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia
Dz. Urz. ULC	Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego
Dz. Urz. Woj. Śląsk.	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
M.P.	Monitor Polski

Wstęp

Przedmiotem niniejszej monografii jest analiza problematyki aktów prawa wewnętrznego. Przedstawienie jej ewolucji, a także współczesnego ujęcia, stanowi element niezbędny do podjęcia szerszych rozważań ukazujących wielość dylematów praktycznych związanych z badanymi kwestiami. Podjęta problematyka ściśle łączy się z niemiecką nauką klasyczną. Stała się również powodem licznych dyskusji, a także przedmiotem ujęć monograficznych prezentowanych w ramach analizy działań wewnętrznych w administracji oraz poszczególnych aktów prawa wewnętrznego¹. Tematyka tej pracy nawiązuje tym samym do tradycji naukowych Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, szczególnie tych kształtowanych w latach 80. i 90. ubiegłego stulecia, kiedy wydano szereg publikacji dotyczących problemów sfery wewnętrznej. Najbardziej dobitnym przejawem tego zainteresowania jest publikacja pokonferencyjna *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji – referaty na konferencję naukową*, Karpacz 1981). Należy także wspomnieć o rozprawie doktorskiej J. Korczaka *Akty kierowania terenowych organów administracji państwowej*, która wkomponowała się w analizowaną w tym czasie problematykę badawczą.

Pamiętając o praktycznych konsekwencjach poglądów związanych z podejmowanym tematem, trzeba podkreślić potrzebę prowadzenia dalszych badań w tym zakresie. Zmiany ustrojowe spowodowały dezaktualizację części dokonanych dotąd ustaleń. Poza tym liczba wydawanych aktów prawa wewnętrznego ulega nieustannemu powiększeniu, co sprawia, iż jest to obszar niezwykle rozległy, zazwyczaj badany częściowo, z nastawieniem na rozwiązanie tylko niektórych trudności teoretycznych i praktycznych. Akty prawa wewnętrznego tworzą olbrzymi obszar dla badań podejmowanych w ramach nauki prawa administracyjnego, nauki prawa konstytucyjnego oraz teorii prawa. Pomimo pojawiających się publikacji nadal istnieje przestrzeń do rozważenia dotąd niezbadanych lub niewystarczająco przeanalizowanych dylematów teoretycznych. Ponadto tylko nieliczne prace z tej tematyki (rozprawa doktorska J. Korczaka i monografia W. Płowca, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*,

¹ Na przykład J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ Pr. Prawn. 1970, z. 47; W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987.

Poznań 2006) zawierają wnioski z przeprowadzonych kompleksowo badań empirycznych. Z wydanych w ostatnim czasie publikacji perspektywę administracyjnoprawną prezentuje praca P. Ruczkowskiego *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym* (Kraków 2013), natomiast dwie inne, tj. wspomniana książka W. Płowca oraz praca A. Bień-Kacały *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.* (Toruń 2013), są osadzone przede wszystkim w doktrynie i praktyce prawa konstytucyjnego.

W związku z tym nie sposób pominąć odrębności perspektywy badawczej stawianej przez prawo konstytucyjne. Polega ona na dostrzeżeniu problematyki prawodawstwa administracyjnego, jego wewnętrznego skomplikowania, z jednoczesnym umiejscowieniem w szerszych ramach ogólnego systemu źródeł prawa obejmującego całe prawodawstwo administracyjne. Badania i wnioski stawiane przez tych uczonych dotyczą konstytucyjnej regulacji źródeł prawa, która została ujęta zbyt wąsko i nie jest wystarczająca dla nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Tymczasem zakres prawa administracyjnego jest niezwykle szeroki i obejmuje niemal wszystkie sfery życia jednostki oraz innych podmiotów². Skoncentrowanie na konstytucyjnej regulacji nie pozwala na uzyskanie pełnego obrazu praktyki i rzeczywistości administracyjnej poprzez pominięcie choćby wielości form i organów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego, co wiąże się z zachowaniem przez konstytucjonalistów i niektórych teoretyków prawa perspektywy „od góry”, gdy tymczasem badania administratywisty wymagają spojrzenia także „od dołu” na strukturę organów administracji publicznej i ich działalność³. Omówienie aktów wykonawczych jest więc szczególnym zadaniem prawa administracyjnego.

Takie stanowisko jest tym bardziej uzasadnione, iż konstytucyjna regulacja aktów prawa wewnętrznego zawarta w art. 93 Konstytucji RP ujmuje omawianą tematykę zbyt wąsko. Ogranicza się ona do wskazania, iż są to akty stanowione w ramach podległości organizacyjnej, mogą być podejmowane w formie uchwał i zarządzeń, zarządzenia są wydawane jedynie na podstawie ustawy, akty wewnętrzne nie mogą kształtować sytuacji prawnej obywateli i podlegają kontroli w zakresie zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Konstytucyjna regulacja, w szczególności zakazująca wywierania wpływu na jednostkę przez akty prawa wewnętrznego, ukształtowała w prawnikach przekonanie,

² Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicja prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 44.

³ Podobne stanowisko prezentują: L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 49-51; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 51-52.

że akty te stwarzają niewielkie ryzyko naruszenia zasad państwa prawa. Tymczasem praktyka wskazuje, iż większość aktów prawa wewnętrznego wymyka się kwalifikacjom w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa, a rozwój tego prawa jest bujny i niczym niezakłócony, co nie oznacza, że prawidłowy⁴.

Z tego powodu celem monografii jest wszechstronne zbadanie aktów wewnętrznych organów administracji publicznej. Temat został celowo ujęty dość ogólnie, pozwalając na wszechstronne zbadanie problemu aktów stanowionych przez organy administracji rządowej, państwowej (nierządowej) oraz samorządowej. Praca zgłębia jedynie tematykę wydawania tych aktów przez organy administracji publicznej, czyli organy administracji rządowej, państwowej (nierządowej) i samorządowej, pomijając kwestię ich stanowienia przez organy samorządu zawodowego oraz inne upoważnione podmioty. Takie ujęcie jest zasadne, ponieważ należy odróżnić pojęcie organu administracji publicznej od pojęcia podmiotu administrującego. Współczesna administracja publiczna składa się nie tylko z systemu organów, ale również z innych podmiotów publicznych wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, powiązanych różnymi więzami i podlegających rozmaitym regulacjom prawnym⁵.

Rozważając tematykę aktów prawa wewnętrznego, opieram się na konstrukcji aktów wewnętrznych wydawanych przez organy administracji publicznej, ustalonej w Konstytucji, doktrynie i orzecznictwie. Podjęłam zatem analizę przepisów Konstytucji RP, ustaw regulujących sytuację ustrojowo-prawną organów administracji publicznej, a także szeregu aktów prawa wewnętrznego wydanych przez wybrane organy administracji publicznej. Z zagadnień tych wyłączyłam prawo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej⁶. Szczególną uwagę skoncentrowałam na problematyce aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez organy administracji rządowej. Takie podejście jest zasadne, gdyż administracja rządowa tworzy naturalną przestrzeń badawczą dla prawa wewnętrznego, ukształtowaną przez teorię *res internae* i badaną od ponad stu pięćdziesięciu lat. Brakuje takiego historycznego uzasadnienia dla kwestii aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez organy administracji samorządowej, przez co tematyka prawa wewnętrznego jest w tym obszarze stopniowo kształtowana.

⁴ J. Kaczor, *Zasady państwa prawa a upoważnienie do stanowienia aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących*, [w:] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka (red.), *Rządy prawa i europejska kultura prawa*, Wrocław 2014, s. 41.

⁵ Na przykład M. Kasiński, *Pojęcie podmiotów administrujących i systemu administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 321.

⁶ Prawo wewnętrzne na gruncie prawa europejskiego oznacza bowiem porządek prawny istniejący w państwie członkowskim, a więc w kontekście Rzeczypospolitej Polskiej za prawo wewnętrzne należałoby uznać akty prawne uznane za źródła prawa w Konstytucji z 1997 r. Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 98-101.

W związku z podjętą problematyką w monografii sformułowałam kilka problemów badawczych, które dotyczą przede wszystkim funkcji prawa wewnętrznego, a przede wszystkim funkcji kierowania, którą należy dostrzec w niemal wszystkich obszarach aktywności administracji, bowiem stanowi ona podstawę wydawania większości aktów prawa wewnętrznego w sytuacji, gdy istnieje więź organizacyjna pomiędzy organami administracji publicznej. Druga teza pracy wynika z konstytucyjnego zakazu wywierania wpływu przez akty na jednostki usytuowane poza ramami organizacyjnymi administracji. W praktyce okazuje się, że akty wewnętrzne wywierają dostrzegalny wpływ na sytuację prawną jednostek. Trzecia teza dotyczy pojęcia aktów kierownictwa wewnętrznego, których nie należy utożsamiać z aktami prawa wewnętrznego. Teza czwarta odnosi się do problemu samodzielności w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego. Z uwagi na wykonawczy charakter aktów prawa wewnętrznego organy administracji publicznej nie korzystają z prawnie określonej swobody w ich stanowieniu. Dopuszcza się jednak pewien zakres samodzielności prawodawczej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego, który wynika z konstrukcji kompetencji kierowniczej organu nadrzędnego. Piąta teza monografii jest ściśle związana z praktyką wydawania aktów prawa wewnętrznego, która wskazuje na brak odzwierciedlenia konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego w praktyce. Ze względu na te rozbieżności w stosunku do większości aktów powinno być stosowane pojęcie „akt kierownictwa wewnętrznego”, a nie „akt prawa wewnętrznego”. Ostatni z wyróżnionych problemów badawczych dotyczy systemowości aktów wewnętrznych. Czy akty prawa wewnętrznego tworzą system, czy zbiór? Czy zatem prawidłowe jest stosowanie określenia „system aktów prawa wewnętrznego”? Wszystkie przedstawione aspekty i tezy czynią akty prawa wewnętrznego niezwykle ciekawym przedmiotem badawczym.

Podjęta problematyka wymagała prowadzenia badań uwzględniających złożone uwarunkowania zjawiska stanowienia aktów wewnętrznych oraz ich rzeczywistą rolę w praktyce działania organów administracji publicznej. Dlatego tematyka aktów wewnętrznych organów administracji publicznej wymaga sięgnięcia po zróżnicowane metody badawcze. Z uwagi na to w pracy zastosowano metody: analityczno-prawną, prawno-empiryczną oraz elementy podejścia historycznego-porównawczego.

Z kolei podejście do tematu i wynikający z niego dobór i układ pytań badawczych zdeterminowały strukturę pracy. W pierwszej części pracy (rozdział I i II) opisany został model aktu prawa wewnętrznego rozważanego z punktu widzenia ustaleń doktrynalnych, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji *res interna*e. Z tak badanej materii wyróżniłam tematykę prawa wewnętrznego oraz perspektywę konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego. Przeprowadzone ustalenia będą miały bezpośrednie przełożenia na wnioski badawcze sformułowane w związku z podjętymi badaniami empirycznymi.

Mają one charakter porządkujący. Wskazują na kształtowanie się koncepcji aktu prawa wewnętrznego i jego ścisły związek z problematyką *res internae*. Ich celem jest także zbudowanie odpowiedniej siatki pojęciowej, a przede wszystkim ustalenie, czy akty prawa wewnętrznego powinny mieć jedynie charakter abstrakcyjno-generalny, czy dopuszczalny jest także charakter konkretny.

Trzeba zauważyć, że istnieje także potrzeba uwypuklenia problematyki funkcji aktów prawa wewnętrznego, gdyż zagadnienie to nie zostało jak dotąd kompleksowo opracowane. Konstytucyjny model aktów prawa wewnętrznego uwydatnił szereg kwestii związanych choćby z tematyką dychotomicznego podziału systemu źródeł prawa, ich zakresem przedmiotowym i podmiotowym czy z zagadnieniem publikacji tych aktów. Ponadto przyjęty w orzecznictwie TK otwarty katalog aktów prawa wewnętrznego determinuje konieczność ustalenia form, w jakich akty te mogą występować. Nie sposób pominąć także kwestii podstawy prawnej aktu prawa wewnętrznego, która wpływa na prawidłowość praktyki jego stanowienia. Problematyka ta wymaga szczególnej uwagi, gdyż w doktrynie wskazuje się często jedynie na prawidłowość podstawy ustawowej i zakaz subdelegacji powodujący w konsekwencji, iż akt prawa wewnętrznego wydany na innej podstawie prawnej niż przepis ustawy nie jest aktem wykonawczym⁷. W tej części pracy podjęłam również problem wpływu aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki, starając się odpowiedzieć na pytanie, czy wpływ ten ma jedynie charakter pośredni, czy także bezpośredni.

W drugiej części monografii (rozdział III i IV) została pogłębiona tematyka konstrukcji związanych ze zjawiskiem kierowania. Pozwoliło to na analizę pojęcia kierowania w wybranych układach administracji publicznej, co z kolei otworzyło pole badawcze dla rozważenia zjawiska samodzielności organów administracji publicznej w ramach wytyczonego obszaru, jakim jest kształtowanie struktury wewnętrznej organu. Należy podkreślić ścisłą zależność pomiędzy zakresem kompetencji kierowniczych organu nadrzędnego a zakresem samodzielności organu podporządkowanego. W obu rozdziałach oddzielnie przeanalizowałam tę materię dla organów administracji rządowej, państwowej i samorządowej. Za wartą zasygnalizowania trzeba uznać tematykę ustalenia znaczenia pojęcia aktu kierownictwa wewnętrznego, gdyż w doktrynie można zauważyć zamienne stosowanie obu terminów.

Trzecia część pracy (rozdział V, VI, VII) zawiera opis i wnioski z podjętych badań empirycznych kontroli nad aktami prawa administracyjnego oraz próby systemowego ujęcia badanej materii. Wbrew pozorom zagadnienia te są ze sobą ściśle związane. Wynik badań empirycznych, bazujących na ustaleniach zaczerpniętych z poprzednich rozdziałów pracy, pozwala na opis i ocenę praktyki organów administracji publicznej. Wnioski z tego

⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 137 i n.

płynące determinują tematykę kontroli. Z kolei stan praktyki i skuteczność podejmowania tej kontroli daje rzeczywisty obraz aktów prawa wewnętrznego i uzasadnia pytanie, czy akty prawa wewnętrznego stanowią nieuporządkowany w żaden sposób zbiór, czy jednak tworzą uporządkowany i spójny system.

Praca uwzględnia stan prawny na 20 lipca 2021 r.

Rozdział 1

Pojęcie aktów prawa wewnętrznego administracji publicznej

Wprowadzenie

Przedmiot rozważań pierwszego rozdziału monografii dotyczy przede wszystkim teoretycznego ujęcia aktów prawa wewnętrznego. W tej części pracy zostaną więc rozpatrzone zagadnienia ukształtowane w piśmiennictwie administracyjnym, stanowiące twórcę doktryny. Takie podejście uzasadnia podjęcie tematyki sfery wewnętrznej, dostrzeżonej w nauce zachodniej w XIX w. Jak słusznie podkreślał J. Jendrośka, „Historia wykazuje, że każda epoka realizowała swoją wizję administracji państwowej i jej determinacji prawnej”⁸. Zaprezentowane ujęcie pozwala z kolei zwrócić uwagę na charakter prawny tej sfery, a także tworzy podstawy dla wyróżniania aktów prawa wewnętrznego rozumianych jako akty wydawane wewnątrz aparatu administracyjnego. Konieczne staje się więc ustalenie wzajemnych relacji łączących sferę wewnętrzną z aktami prawa wewnętrznego. Obu kategorii pojęciowych nie należy ze sobą utożsamiać, a pojęcie sfery wewnętrznej ma szerszy zakres znaczeniowy od pojęcia aktów prawa wewnętrznego.

Perspektywa rozważań przyjęta w pozostałych rozdziałach pracy, w tym dotycząca badań aktów prawa wewnętrznego ujętych w rozdziale piątym, nakazuje utworzenie odpowiedniej siatki pojęciowej. Trzeba tu przypomnieć jedną z wypowiedzi F. Longchamps na temat doniosłości tzw. pojęć-przedmiotów i pojęć-narzędzi. Pierwsze z nich służą jako przedmioty badań w celu dokonywania porównań czy interpretacji, drugie zaś są narzędziami poznania prawa. Narzędzia te mogą być dobierane swobodnie przez badacza, jeżeli tylko okazują się przydatne wobec przedmiotu badań⁹.

⁸ J. Jendrośka, *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, z. II, s. 85.

⁹ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, ZNUWr, Seria A, nr 27, „Prawo” 1960, t. VII, s. 11-12.

Rozważania teoretyczne w zakresie siatki pojęciowej podjęte w tym rozdziale wymagają zwłaszcza ustalenia definicji aktu normatywnego, a także warunków, jakim powinien odpowiadać ten akt. Czy zatem przyjmowany od wielu lat warunek abstrakcyjności i generalności aktów normatywnych nadal wyznacza granice tej normatywności? Wątpliwości wyrażone w treści tego rozdziału wynikają z poglądów doktryny, orzecznictwa i praktyki dopuszczających konkretność aktu normatywnego. Pojawiają się bowiem niejasności co do granicy dzielącej akty normatywne i inne akty prawne. Jakże jest więc miejsce aktów normatywnych wśród innych prawnych form działania administracji? W tym kontekście warto również postawić pytanie, czy akty prawa wewnętrznego są aktami normatywnymi, czy innymi prawnymi formami działalności administracji? Bez przeprowadzenia tych ustaleń trudno zachować właściwy kierunek dalszych dociekań naukowych.

Mnogość zagadnień związanych z problematyką aktów prawa wewnętrznego zwraca uwagę na kwestię funkcji aktów prawa wewnętrznego, która nie została dotąd całościowo opisana w literaturze. Analiza teoretyczna i badawcza daje możliwość ich wyodrębnienia. To z kolei pozwoli zrozumieć znaczenie, jakie te akty odgrywają w praktyce funkcjonowania administracji. W związku z tym tematyka ostatniego podrozdziału została skoncentrowana wokół zagadnienia funkcji aktów prawa wewnętrznego.

Ważną problematykę proponuje rozdział dotyczący aksjologii prawa wewnętrznego. Problematyka wartości jest coraz częściej podejmowana w nauce prawa administracyjnego. Czy takie aksjologiczne ujęcie jest także właściwe dla prawa wewnętrznego? Czy zatem można wskazać na konkretne wartości towarzyszące stanowieniu aktów prawa wewnętrznego?

Uzupełniająco zostały zawarte syntetyczne rozważania nad aktami prawa wewnętrznego w wybranych krajach europejskich, czyli w Niemczech, Szwecji oraz w Czechach.

Ujęcie doktrynalne zastosowane w tym rozdziale monografii pozwala na uzyskanie odpowiedniej perspektywy badawczej. Z tego powodu zachowują aktualność słowa T. Kotarbińskiego: „Ktokolwiek chce osiągnąć cenne wyniki – jeśli tylko zamierza działać w dziedzinie z dawna przez ludzi uprawianej (a gdzie są inne dziedziny) – musi pamiętać, że nie zaczyna od zera, że winien przyjąć zdobycze poprzedników, nauczyć się ich kunsztu, by pójść krok dalej”¹⁰.

1.1. Pojęcie sfery wewnętrznej administracji

Problematyka sfery wewnętrznej sięga okresu państwa policyjnego, które opierało się na nieograniczonej władzy monarchy mającego prawo do wkraczania we wszystkie

¹⁰ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1985, s. 51.

sfery życia społeczeństwa. Prawo, jako wyraz woli panującego, było instrumentem wykonywania zarządu wewnętrznego i umacniania władzy politycznej monarchy¹¹. Niemal cała działalność administracji stanowiła sferę nieuregulowaną przez prawo, chyba że wykonywanie danej dziedziny w całości zostało powierzone sądom. Z tego powodu władze administracyjne nie były skrępowane prawem. Działały one jako reprezentanci panującego, podlegając jedynie jednostronnym, wydanym przez władcę przepisom¹².

Teorie formułowane w dziewiętnastowiecznej nauce prawa publicznego dawały wyraz przekonaniu, iż w „sferze wewnętrznej” obowiązywanie prawa miało jakościowo odmienny charakter od prawa tworzonego w ramach „sfery zewnętrznej”¹³. Istniejące wtedy w administracji stosunki opierały się na konstrukcji wewnętrznej sfery działalności administracji, czyli tzw. *res internae*, dotyczącej całokształtu stosunków pomiędzy podległymi sobie organami. W konsekwencji ówczesni teoretycy wyrażali pogląd o braku waloru prawnego działań wewnętrznych. Wskutek tego zakładano, że łączące organy relacje, a także prawa oraz obowiązki służbowe, opierają się na stosunkach wewnętrznych, organizacyjnych lub administracyjnych, ale nie na prawnych, w odróżnieniu od prawnych stosunków i obowiązków sfery zewnętrznej¹⁴. W tak określonym państwie prawodawstwo administracyjne należało do sfery uznaniowej, a tzw. prawo pieczy stanowiło podstawę do tworzenia prawodawstwa administracyjnego. Z czasem tę działalność zaczęto opierać na ustawowych podstawach tworzenia działalności administracyjnej. W dalszym ciągu występował brak jakichkolwiek upoważnień zewnętrznych. Taki obraz funkcjonowania państwa uzasadniał twierdzenie o istnieniu w tamtym czasie swobodnej legislacji administracyjnej, w której „prawo pieczy” samo dla siebie stanowiło uzasadnienie czynności prawodawczych, jako że działalność ta była wykonywana w „imię władzy”, dla realizacji „dobra powszechnego” lub „interesu publicznego”¹⁵.

Problem sfery wewnętrznej został szeroko opisany w nauce zachodniej, zarówno w doktrynie francuskiej, jak i niemieckiej¹⁶. W drugiej połowie XIX w. O. Mayer stwierdził, że zależności występujące wewnątrz aparatu administracyjnego nie odnoszą się do osób z zewnątrz¹⁷. Za twórcę klasycznej koncepcji *res internae* uznaje się jednak P. Labanda¹⁸. Doszedł on do wniosku, że procesy dokonujące się wewnątrz administracji nie mogą mieć znaczenia prawnego, chyba że zostaną uzewnętrznione w formie aktu

¹¹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka o administracji*, Wrocław 2013, s. 35.

¹² M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 7-19.

¹³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 32.

¹⁴ J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 23.

¹⁵ *Ibidem*, s. 23-25.

¹⁶ W piśmiennictwie niemieckim koncepcja *res internae* była rozważana także przez innych twórców, np. E. Forsthoffa, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1955, s. 109.

¹⁷ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Tübingen 1895, s. 13.

¹⁸ P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 2, Tübingen 1911-1914.

administracyjnego. Zdaniem tego autora reguły dotyczące wewnętrznego funkcjonowania administracji nie są normami prawa, gdyż nie określają ani praw, ani obowiązków podmiotów usytuowanych poza administracją¹⁹.

Choć koncepcja P. Labanda wyznaczyła sposób postrzegania sfery wewnętrznej na kolejne kilkadziesiąt lat, to z biegiem czasu nastąpiło odrzucenie proponowanej przez tego uczonego wersji *res internae*. Powodem tej zmiany były formułowane w doktrynie postulaty opowiadające się za jurydyzacją obszaru wewnętrznego i zachowaniem prymatu ustawy²⁰. W teorii niemieckiej pojawiła się także koncepcja H. Rupp'a zakładająca istnienie dwóch równorzędnych sfer prawa administracyjnego: wewnętrznej i zewnętrznej. Pierwsza z nich była kształtowana na podstawie poleceń ogólnych i indywidualnych, druga zaś przez ustawodawstwo. Wydzielenie tych sfer uzasadniała odmienna grupa adresatów sfery wewnętrznej, a także inne zasady realizacji tych przepisów²¹.

Nieco odmienną koncepcję zaprezentowali autorzy francuscy. Przykładowo L. Duguit uznawał, że realizowanie polecenia służbowego jako aktu indywidualnego czy ogólnego przez podwładnego stanowi wykonanie ogólnego nakazu ustawowego²². Aktom wewnętrznym nie nadawano żadnej mocy prawnej, nie uznawano ich zarówno za akty normatywne, jak i administracyjne. W konsekwencji jako niedopuszczalną postrzegano kontrolę ich legalności²³. Z kolei J. Rivero uznał akty kierownictwa wewnętrznego za integralną część systemu pozytywnego. Według tego autora istniały dwa porządki prawne. Pierwszy z nich dotyczył kontaktów administracji z obywatelami, drugi zaś obejmował stosunki wewnątrz administracji. Sfera wewnętrzna administracji nie była odrębna od ustaw. Wynikało to z założenia, że celem całego porządku wewnętrznego jest realizacja ustaw, przy zachowaniu ich pełnego prymatu²⁴.

Do omówionych pokrótce koncepcji teoretyków zachodnich sięgali wielokrotnie autorzy polscy, nawiązując do dorobku minionego okresu²⁵. W doktrynie wyrażano sporo uwag krytycznych kierowanych przede wszystkim pod adresem teorii P. Labanda, co zdaje się potwierdzać pogląd, że Labandowska teoria internów nie przyjęła się

¹⁹ *Ibidem*, s. 181.

²⁰ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej*, Katowice 1991, s. 53 i n.

²¹ H. Rupp, *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*, Tübingen 1965, s. 55-63.

²² L. Duguit, *Etudes de droit public*, vol. II, Paris 1903, s. 626-627, za: J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 58.

²³ J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 58-59.

²⁴ J. Rivero, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Paris 1934, s. 238-252, za: J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 59-60.

²⁵ Świadczą o tym prace licznych autorów: np. J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 51-58; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 24-28; J. Korczaka, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1985, s. 128 i n. (niepublikowana praca doktorska); A. Błasia, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 284-285.

w piśmiennictwie socjalistycznym²⁶. W tym okresie problem sfery wewnętrznej stał się zagadnieniem spornym. W początkowej fazie tego okresu akcentowano, iż w warunkach państwa socjalistycznego nie istnieje „odrębny wewnętrzny porządek prawny”. Podkreślano bowiem jednolitość systemu prawnego i jego podporządkowanie zasadzie prymatu ustawy, dlatego wszelkie teorie o odrębności prawnej sfery wewnętrznej wydawały się bezzasadne²⁷. Przepisom wewnętrznym odmawiano charakteru źródeł prawa i na tej podstawie przyjęto pogląd o pozaprawnym charakterze internów, ponieważ za akt prawny uznawano jedynie akt ustawowy lub ustanowiony na podstawie wyraźnego i konkretnego upoważnienia ustawy²⁸. Dla charakteryzowanego okresu typowy był pewien chaos myślowy. Z jednej strony prezentowano stwierdzenia zasadniczo odrzucające klasyczną teorię internów, z drugiej zaś uznawano sprawę charakteru norm wewnętrznych za nierozstrzygniętą²⁹.

Kwestię rozpoznania sfery wewnętrznej omawiano także w innych państwach socjalistycznych. W nauce czechosłowackiej istnienie sfery wewnętrznej było kwestionowane, o czym świadczy teza, „[...] iż w teorii polskiego prawodawstwa administracyjnego dyskutowany jest głównie problem granicy między działaniami wewnętrznymi administracji państwowej, problem określenia zakresu sfery wewnętrznej tej działalności. Natomiast w czechosłowackiej teorii tej dyscypliny rozważana jest kwestia w ogóle istnienia tego rodzaju rozgraniczenia”³⁰. W ujęciu autora sfera tradycyjnych stosunków wewnętrznych ulega stałemu poszerzeniu, wchłaniając przy tym sferę zewnętrzną. W konsekwencji sfera zewnętrzna „zbliża się” swym charakterem do sfery zewnętrznej, powodując konsolidację obu sfer³¹. Z tego powodu tradycyjny podział na działania wewnętrzne i zewnętrzne uległ odrzuceniu³².

W kolejnym okresie tematyka sfery wewnętrznej administracji była zdecydowanie częściej podejmowana, o czym świadczą liczne publikacje i dyskusje toczone w latach 70. i 80.³³ Zakres podejmowanych wtedy rozważań daje podstawę do wyodrębnienia kilku zasadniczych problemów, które próbowano zanalizować i wyjaśnić.

²⁶ Na przykład W. Zakrzewski, *Z problematyki przesłanek analizy systemu działalności prawotwórczej*, Golub-Dobrzyń 1974, s. 7; *idem*, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959, s. 6, 49-51; J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 55.

²⁷ J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 65-66.

²⁸ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 14-15; J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 133-134.

²⁹ Zob. J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 63-70; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 28-29.

³⁰ Z. Červený, *Polemika. Charakter działań wewnętrznych*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 148.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, s. 149.

³³ Problematyka sfery wewnętrznej stała się przedmiotem ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej w Karpaczu w 1981 r. przez ośrodek wrocławski „Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji” oraz powodem opublikowania kilkunastu artykułów, które ukazały się w ZNUJ w latach 1979 i 1982.

Do kluczowych zagadnień toczonych w tym czasie dyskusji należało rozstrzygnięcie charakteru działań wewnętrznych. Ostatecznie nadano im rygor prawny³⁴. Wypowiedź potwierdzającą to stanowisko może stanowić pogląd J. Filipka, uznającego sferę wewnętrzną za obszar podlegający regulacji prawnej. Jak pisał ten uczony: „Skoro administracja państwowa podejmuje tu przede wszystkim rozległą działalność organizatorską – która w głównej mierze nastawiona jest na rzeczowe efekty społeczne i realizowana w szerokim zakresie bez posługiwania się aktami skierowanymi do obywatela – trudno przyjąć, by jakakolwiek sfera tej działalności mogła być wyjęta spod regulacji prawnej”³⁵.

Na tym tle nie sposób pominąć poglądu W. Dawidowicza, który uznawał, iż do kategorii norm prawa administracyjnego powinny być zaliczone te normy prawne, które były stosowane „przez organy administracji państwowej w zakresie kontroli ich przestrzegania przez podmioty niepodporządkowane organizacyjnie tym organom oraz kompetencje do stosowania wobec tych podmiotów sankcji o charakterze egzekucyjnym. Z tego powodu W. Dawidowicz nie zaliczył do norm prawa administracyjnego norm organizacyjnych obowiązujących wewnątrz aparatu administracyjnego oraz normujących stosunki kierownicze między organami. Były one dla niego częścią zjawiska organizacyjnego o złożonym charakterze, stanowiąc nierozzerwalny splot elementów normatywnych z elementami rzeczywistości społecznej”³⁶.

Sporą trudność sprawiało także określenie zakresu pojęciowego działań wewnętrznych, ich postaci czy rozpiętości prawnego regulowania działalności administracyjnej, gdyż działania te nie stanowiły kategorii jednorodnej, co stało się przyczyną braku sformułowania w tamtym czasie ich jednolitej definicji³⁷. Praktyka działań administracji uwypukliła dominację „nierygoryzowanych, różnopościowych, dowolnych form determinacji prawnej działań wewnętrznych”³⁸. Za ich cechą wspólną uznano możliwość podejmowania działań jedynie w ramach struktury administracji państwowej. W konsekwencji taki akt nie mógł być kierowany do jednostki, lecz tylko do określonych ogniw administracji państwowej³⁹.

Ponadto tematyka ta była zgłębianą także w ramach monografii naukowych, zob. T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*; J. Homplewicz, *op. cit.*; W. Hoff, *op. cit.*

³⁴ Zob. np. A. Błaś, *Koncepcja regulacji prawnej działań wewnętrznych administracji państwowej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań...*, s. 18–25, szczególnie s. 22; H. Franaszek, *Działania zewnętrzne i wewnętrzne (Rozważania na temat kryterium podziału)*, ZNUJ Pr. Prawn. 1979, z. 83, s. 50; J. Jeżewski, *Aspekty formalne działań wewnętrznych administracji*, Acta UWr. nr 1022, „Prawo” 1992, t. CLXIII, s. 108.

³⁵ J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1979, z. 83, s. 7.

³⁶ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 16-22.

³⁷ A. Błaś, *Koncepcja regulacji prawnej...*, s. 19.

³⁸ J. Jeżewski, *Administracyjnoprawne badania działań wewnętrznych*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań...*, s. 27.

³⁹ A. Błaś, *Koncepcja regulacji prawnej...*, s. 20.

Działania wewnętrzne należały do zjawisk prawno-organizacyjnych⁴⁰. Miały one znaczenie w procesach realizacji zadań przez organy administracji państwowej zawsze wtedy, gdy zachodziła konieczność podjęcia działań kierowniczych, których celem było dostosowanie strukturalne organu do zadania. Stanowiły kategorię głęboko zróżnicowaną i służyły realizacji działań przygotowawczych, pomocniczych czy bezpośrednio organizujących cel. Zasadniczym elementem łączącym te działania było wywieranie skutku tylko wobec podmiotów usytuowanych w ramach konkretnego układu organizacyjnego⁴¹. Określały one obowiązki i uprawnienia pozwalające na wykonywanie zadań państwa bez normatywnego obciążenia realizacją tych zadań jednostek niepowiązanych organizacyjnie lub funkcjonalnie przez sferę tych obowiązków ani innymi więzami⁴². W obrębie tej sfery (układu wewnętrznego) znajdowały się kwalifikowane elementy normujące m.in. strukturę wewnętrzną, rozdział zadań, obieg dokumentów, kooperację i koordynację, opiniowanie, ustalenie sposobu komunikowania itp.⁴³

W większości prac dotyczących sfery wewnętrznej pojawiał się problem podstawy prawnej działań wewnętrznych. Z jednej strony wyrażano opinię o ich podejmowaniu na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie albo w akcie prawnym wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego⁴⁴. Podstawy prawne dla działań wewnętrznych administracji znajdowały się więc w normach o charakterze powszechnie obowiązującym, regulujących stosunki pomiędzy administracją a podmiotami pozostającymi poza nią. W innym przypadku działania administracji nie byłyby podjęte na podstawie prawnej⁴⁵. Z drugiej strony uznawano, że zakres działań wewnętrznych, określany przez normy upoważniające organ, nie musi być ustanawiany na mocy szczegółowych podstaw prawnych, a także form oraz procedur działania⁴⁶.

W świetle jednej z koncepcji działania wewnętrzne oparto na trzech rodzajach norm, tj. normach o zakresie działania organów administracji, normach ustalających zadania tych organów oraz normach kompetencyjnych. Pierwsze z nich dotyczyły zakresu działania organów administracji oraz określania zjawisk w życiu społecznym, na które skierowane są działania organu. Drugie odnosiły się do wymienionych w nich osób,

⁴⁰ J. Jeżewski, *Administracyjnoprawne badania działań...*, s. 28.

⁴¹ *Idem*, *Prawo administracyjne w sferze działań wewnętrznych administracji*, [w:] T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, Warszawa 1985, s. 204-205.

⁴² M. Knapik, *Rozpiętość prawnego regulowania działalności wewnętrznej administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 18.

⁴³ T. Kuta, *Miejsce wewnętrznego prawa administracyjnego*, [w:] *idem* (red.), *Kryteria prawidłowości działań...*, s. 10; M. Knapik, *Rozpiętość prawnego regulowania...*; T. Kuta, *Prawo administracyjne i nauka o nim*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 26-27.

⁴⁴ A. Błaś, *Koncepcja regulacji prawnej...*, s. 22; T. Kuta, *Miejsce wewnętrznego prawa...*, s. 16.

⁴⁵ J. Filipek, *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji państwowej (ciąg dalszy)*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, s. 7.

⁴⁶ *Ibidem*.

formułując ich obowiązki. Normy kompetencyjne za to wyrażały ogólne upoważnienie organu administracyjnego do korzystania z prawnych form działania⁴⁷.

Ponad wszelką wątpliwość dodatkowe problemy w badaniach sfery wewnętrznej sprawiało określenie granic sfery wewnętrznej administracji, co utrudniało jej oddzielenie od sfery zewnętrznej⁴⁸. W praktyce uznano płynność tej granicy ze względu na częste występowanie zmiany w regułach podziału zadań lub organizacji. Odseparowanie obu sfer dodatkowo utrudniał brak opracowanego systemu źródeł prawa wewnętrznego, a także fakt objęcia w mniejszym stopniu regulacją prawną działalności administracji w sferze wewnętrznej niż w sferze zewnętrznej oraz częste stosowanie reguł pozaprawnych w sferze wewnętrznej⁴⁹. Poza tym każda czynność administracji budziła pewien „refleks” w administracji, oddziałując w „środowisku”, w którym była dokonana⁵⁰. „Nie uda się więc jednoznacznie rozdzielić regulacji aktywności administracji w obrębie sfery wewnętrznej z możliwością pominięcia sfery zewnętrznej administracji”⁵¹, z wyjątkiem typowych aktów wewnętrznych, za które uznano instrukcje, wytyczne itp. Ciężko było z góry określić (z wyjątkiem typowych aktów wewnętrznych), który akt lub przepis wchodzący w skład danego aktu należy do sfery wewnętrznej, a który do sfery prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ nie zostało to uregulowane przepisami prawnymi, przez co powstała potrzeba rozstrzygnięcia tej kwestii przez doktrynę⁵². W zasadzie wyrażano pogląd, iż sfera wewnętrzna służy wykonywaniu zadań określanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Akty prawa wewnętrznego stanowiły konkretyzację prawa powszechnie obowiązującego i zawierały określenia o charakterze technicznym⁵³.

Z rozważań poruszających problem trudności w oddzieleniu sfery wewnętrznej i zewnętrznej niejednokrotnie wynikały wnioski o możliwym wpływie działań wewnętrznych na sytuację jednostki⁵⁴. Jak zauważano, administracja podejmowała działania wobec jednostek spoza administracji nie tylko na podstawie norm powszechnie obowiązujących, ale także na podstawie norm wewnętrznych zawsze wtedy, gdy ustawowo określona

⁴⁷ J. Jeżewski, *Administracyjnoprawne badania działań...*, s. 30–31; J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej...*, s. 10–11.

⁴⁸ Zob. np. E. Smoktunowicz, *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 103–108; S. Jędrzejewski, *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 108–110.

⁴⁹ B. Kudrycka, *Obywatele a działania podejmowane w sferze wewnętrznej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań...*, s. 87.

⁵⁰ M. Knapik, *Status podmiotów stojących poza ramami organizacyjnymi administracji państwowej i wewnętrznych jej jednostek organizacyjnych w obliczu regulacji administracyjnoprawnych*, ZNUJ Pr. Prawn. 1979, z. 83, s. 71.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Z. Janowicz, *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 96; E. Smoktunowicz, *Polemika. Charakter prawny...*, s. 107–110.

⁵³ S. Jędrzejewski, *Polemika...*, s. 108–109.

⁵⁴ Zob. np. Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 96.

działalność została sprecyzowana w normach prawnych⁵⁵. Poza tym działania podejmowane w sferze prawnej i faktycznej stanowiły ciąg różnorodnych czynności prawnych i faktycznych. Choć czynności te nie były bezpośrednio kierowane do obywateli, to często kształtowały sytuację całych ich grup, a także wywierały bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną, czego przyczyną był szeroki zakres regulowania przez administrację stosunków społecznych i gospodarczych⁵⁶. Pośrednie oddziaływanie prawa wewnętrznego na sferę prawną jednostki dotyczyło zwłaszcza planowania gospodarczego i przestrzennego. Podstawę do przygotowywania tych planów stanowiły niepublikowane instrukcje⁵⁷.

Naukowe dyskusje toczone w okresie socjalistycznym były w sposób szczególny ukierunkowane na stosowanie prawnych form w zarządzaniu gospodarką narodową, co z kolei wiązało się z podtrzymywaniem mitu, iż zarządzanie gospodarką zostało oparte na zasadzie decentralizacji. W piśmiennictwie prezentowano dwa odmienne stanowiska. Według pierwszego prawna samodzielność przedsiębiorstwa państwowego i pozycja dyrektora jako organu samego przedsiębiorstwa skutkowałą wyłączeniem przedsiębiorstwa z układu wewnętrznego, dlatego też jednostka nadrzędna nie mogła stosować wobec tego organu poleceń służbowych i powinna była ograniczyć się do form decyzji administracyjnych⁵⁸.

Reprezentantem odmiennego podejścia był J. Łętowski, który przyjął, iż polecenie służbowe stanowi także narzędzie zarządzania gospodarką narodową. Uczony w dość obszernej argumentacji odnosił się krytycznie do twierdzeń uznających stosowanie poleceń służbowych za praktykę naruszającą prawo. Według J. Łętowskiego dezaprobatą dla stosowania poleceń służbowych nie może opierać się jedynie na krytycznej argumentacji tylko dlatego, iż samodzielność przedsiębiorstwa sprzeciwia się zasadom decentralizacji. Sama decentralizacja, jak i wynikająca z niej samodzielność przedsiębiorstwa, mają służyć zwiększeniu przez przedsiębiorstwa państwowe taniej produkcji o wysokiej jakości, dlatego proponowane rozwiązanie należy oceniać z punktu widzenia realizacji celów ogólnospołecznych. Poza tym, według przywołanego uczonego, pogląd o prawnym braku możliwości stosowania poleceń wobec dyrektora przedsiębiorstwa nie jest w pełni przekonujący⁵⁹.

Tę część rozważań warto zakończyć przedstawieniem oryginalnej koncepcji pojęcia sfery wewnętrznej sformułowanej przez I. Lipowicz w latach 90., w której ujęciu jest to sfera regulowana prawem w dwojaki sposób. Autorka odróżniła bowiem „prawo

⁵⁵ M. Knapik, *Rozpiętość prawnego regulowania...*, s. 19.

⁵⁶ B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 88-90.

⁵⁷ L. Jastrzębski, *Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej. Polemika*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91, s. 115.

⁵⁸ T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe w państwach socjalistycznych*, [w:] J. Starościk (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973.

⁵⁹ J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 97 i n.

dla sfery wewnętrznej” i „prawo sfery wewnętrznej”. Pierwsze z wymienionych pojęć należało do prawa ustrojowego, determinując od zewnątrz stosunki wewnętrzne w administracji. Ustawy takie jak ustawa o samorządzie terytorialnym czy ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej określały sferę wewnętrzną, co jednak nie czyniło z nich prawa wewnętrznego. Drugie z wymienionych praw, czyli prawo sfery wewnętrznej, dotyczyło obszaru regulacyjnego w postaci regulaminów, wytycznych, instrukcji i innych norm wewnętrznych związanych z ustrojem administracji, uszczegółowionych na podstawie normy kompetencyjnej w obrębie aparatu administracyjnego⁶⁰. Wynikał stąd podział na akty wewnętrzne generalne oraz indywidualne. Ponadto autorka uznała wytyczne i polecenia służbowe za najbardziej ustabilizowaną formę tych aktów. Odnosząc się do poglądów występujących wcześniej w literaturze, wskazała na możliwość uogólnień i łączne traktowanie aktów wewnętrznych ze względu na występujące pomiędzy nimi podobieństwa. Sama granica sfery wewnętrznej była według niej wyznaczana z zastosowaniem kontroli sądów administracyjnych. Uważała, że sferę tę należy traktować elastycznie, gdyż wiele stosunków wewnętrznych podlega „eksternalizacji”. Oznacza to ich wyprowadzenie ze sfery wewnętrznej, a następnie uregulowanie w drodze ustawy i poddanie kontroli sądowej⁶¹.

Jak pisał J. Łętowski w latach 90. ubiegłego wieku, „[...] w administracji dzisiejszego państwa nie mogłyby zostać zaakceptowane teorie prowadzące czy do tez «o wolności od prawa sfery wewnętrznej w administracji», czy też o «odmiennym porządku prawnym kształtującym sferę wewnętrzną», czy też nawet o dopuszczeniu przez prawo sprzeczności między normami obowiązującymi na zewnątrz i wewnątrz administracji. W tym sensie należy rozumieć zasadnicze odrzucenie przez dzisiejszą naukę tzw. «teorii internów». Skoro bowiem współczesny system prawa jest jednolity i podporządkowany zasadzie prymatu ustawy, teorie o odrębności prawnej wewnętrznej sfery administracyjnej tracą swoje uzasadnienie»⁶².

1.2. Akty prawa wewnętrznego jako element sfery wewnętrznej

W ramach obecnego porządku prawnego nie istnieją żadne podstawy, by wątpić w niezależność sfery wewnętrznej administracji od wpływów prawa powszechnie obowiązującego⁶³. Pozostaje kwestia rozstrzygnięcia relacji łączącej akty prawa wewnętrznego

⁶⁰ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 88.

⁶¹ *Ibidem*, s. 88-89.

⁶² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 33; zob. też E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2013, s. 145.

⁶³ Zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 146; A. Błaś, *Formy prawne w sferze...*, s. 283.

z pojęciem sfery wewnętrznej. Pojawia się bowiem pytanie, czy przedstawione kategorie pojęciowe należy utożsamiać ze sobą? Czy są to pojęcia pozostające w pewnej zależności, różniące się jednak ładunkiem treściowym?

Odpowiedzi na tak zadane pytanie udziela A. Błaś, dokonując podziału działań wewnętrznych na „działania wewnętrzne, tzn. przybierające postać aktu prawnego oraz działania wewnętrzne faktyczne, kształtowane – jak wskazuje J. Jeżewski – według zmiennych sytuacji faktycznych na podstawie wiedzy fachowej (organizacyjnej, technicznej)”⁶⁴. Wynika z tego, iż działania wewnętrzne, występujące także w literaturze pod nazwą sfery wewnętrznej, to pojęcie o znaczeniu szerszym niż akty prawa wewnętrznego. Zatem akty wewnętrzne stanowią kategorię pojęciową występującą i badaną w ramach sfery wewnętrznej. Pozostaje więc ustalenie podstawowych zagadnień związanych z pojęciem aktu wewnętrznego na gruncie doktryny. Należy przy tym zaznaczyć, iż głównym celem tego podrozdziału jest scharakteryzowanie poglądów dotyczących aktu prawa wewnętrznego w okresie przed wejściem w życie obecnej Konstytucji, a właściwie do okresu transformacji ustrojowej z 1989 r. Rozważania na temat koncepcji aktu prawa wewnętrznego obowiązującej na gruncie obecnej Konstytucji zostały podjęte w kolejnym rozdziale pracy.

Na wstępie warto zaznaczyć, że w literaturze przedwojennej (tj. sprzed II wojny światowej) pojęcie sfery wewnętrznej nie było wprost rozpatrywane. Można za to odnotować kilka wypowiedzi poruszających tematykę aktów wewnętrznych, analizowanych przy okazji wyjaśnień problematyki źródeł prawa obowiązujących w tamtym okresie. Kompetencje do wydawania aktów wewnętrznych w dzisiejszym rozumieniu wynikały z samodzielności administracji i braku możliwości uregulowania wielu kwestii w drodze ustawowej⁶⁵.

Na tym tle należy zaakcentować spostrzeżenia A. Okolskiego, który pisał o postanowieniach organizacyjnych. Były to „[...] środki do wprowadzenia pewnego prawa w wykonanie; postanowienia określające lub wyjaśniające pewne okoliczności w danym prawie, których prawo to nie określiło samo, pozostawiając to władzy prawodawczej: instrukcje, cyrkularze, wydawane przez wyższe organa administracyjne niższym, w którym organa te, władze, wyjaśniają, jak należy pojmować, tłumaczyć, a w skutek tego stosować w praktyce dane prawo i rozporządzenia rządowe co do przedmiotów, których

⁶⁴ Wcześniej podobnego rozróżnienia dokonał J. Jeżewski, wskazując na działania o walorze normatywnym, a więc akty zawierające ogólne dyrektywy wiążące adresatów w konkretnym układzie organizacyjnym, oraz działania przybierające postać zaleceń i wyjaśnień, nieobjętych prawnym obowiązkiem ich przestrzegania. Autor ten wyróżnił także postacie zindywidualizowanych poleceń w konkretnej sprawie oraz działania dokonywane w ramach operacji organizacyjno-technicznych, mające charakter faktyczny. Zob. A. Błaś, *Prawne formy działania...*, s. 286; J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze działań wewnętrznych administracji*, [w:] T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1985, s. 208.

⁶⁵ Na przykład F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1919, s. 19.

prawo zwykle nie określa, pozostawiając to władzy wykonawczej, lub których określenie pozostawione zostało wyraźnie przez prawo tej władzy⁶⁶. Z wypowiedzi tej wynika, iż postanowienia organizacyjne stanowiły typowe akty wewnętrzne, wydawane w stosunkach organizacyjnych między organami. Występowały pod postaciami instrukcji lub cyrkularzy, czyli okólników. W podobnym tonie pisał F. Ochimowski, uznając za źródła prawa administracyjnego instrukcje i okólniki (cyrkularze) „o charakterze wyjaśniającym lub drobiazgowo stosującym zbyt ogólnikowe prawo⁶⁷”.

Do źródeł prawa administracyjnego B. Wasiutyński zaliczył m.in. rozporządzenia organizacyjne, instrukcje służbowe oraz regulaminy zakładowe. Szczególną uwagę należy zwrócić na instrukcje służbowe, które nie zawierały norm prawnych. „Pamiętać trzeba, że te instrukcje nie mogą tworzyć żadnych norm prawnych, one regulują tylko działalność władzy w granicach swobodnego uznania, które ustawy pozostawiają władzom administracyjnym⁶⁸. Instrukcje musiały być wydawane w granicach obowiązujących norm prawnych. Nie mogły wiązać obywatela i służyły normowaniu relacji wewnątrz aparatu administracyjnego⁶⁹. Z przytoczonej wypowiedzi wynika, iż instrukcje nie zawierały norm prawnych, a zatem aktom wewnętrznym odmawiano charakteru prawnego, co wyraźnie nawiązuje do dziewiętnastowiecznej koncepcji *res internae*.

Na tym tle zwraca uwagę praca J. Huberta *Akt służbowy a akt administracyjny*, która dotyczyła wprawdzie aktów o charakterze indywidualnym, ale której tematyka była ściśle związana z problematyką stosunków wewnętrznych, co sprawia, że trudno ją w tym miejscu pominąć. Akty służbowe były wydawane przez przełożonego w stosunku do podwładnego i przybierały postać polecenia służbowego, rozkazu służbowego albo aktu służbowego wykonawczego. Autor zwracał uwagę na korelacje zachodzące między aktem służbowym a aktem administracyjnym, opowiadając się za wyraźnym odróżnieniem aktu administracyjnego od aktu służbowego⁷⁰.

Polska literatura prawnicza sprzed 1997 r. zawiera wiele wypowiedzi dotyczących aktów prawa wewnętrznego, które były analizowane w ramach problematyki źródeł prawa, tworzenia prawa lub prawnych form działania⁷¹. W stosunku do aktów wewnętrznych wyrażano mnóstwo wątpliwości, związanych choćby z ich kwalifikacją prawną, podstawą prawną ich obowiązywania, a także adresatami, na których ciążył obowiązek

⁶⁶ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 26.

⁶⁷ F. Ochimowski, *op. cit.*, s. 19.

⁶⁸ B. Wasiutyński, *Nauka administracji i prawo administracyjne*, t. 1, Warszawa 1932, s. 76-77.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ J. Hubert, *Akt administracyjny a akt służbowy*, Poznań 1932, s. 7-8.

⁷¹ W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w administracji w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 47.

ich przestrzegania⁷². Dodatkową trudnością komplikującą badanie tych aktów była różnorodność nazw, pod którymi występowały⁷³. W doktrynie najczęściej stosowano pojęcia: „wytyczne”⁷⁴, „zarządzenia”⁷⁵, „okólniki lub pisma okólne”⁷⁶, „akty wewnętrzne”⁷⁷, „akty wewnętrznego kierownictwa w administracji”⁷⁸, „prawo powielaczowe”⁷⁹, „akty normatywne zawierające przepisy prawa wewnątrz obowiązującego”⁸⁰, „prawo wewnętrzne”⁸¹, „wewnętrzne akty instrukcyjne”⁸², „wewnętrzne prawo administracyjne”⁸³ czy „źródła wewnętrzne”⁸⁴.

Socjalistyczne pojmowanie prawotwórstwa administracji i kompetencji prawotwórczych, łączone z zasadą jednolitości władzy państwowej przewidzianej w Konstytucji PRL, spowodowało eksponowanie znaczenia naczelnych i terenowych ciał przedstawicielskich. Sejmowi przysługiwały kompetencje zwierzchniego kierownictwa państwowego, powoływania naczelnych organów państwa oraz uchwalania ustaw⁸⁵. Nie traktowano tego organu jako władzy ustawodawczej, a rządu nie uznawano za organ władzy wykonawczej. Zasada jednolitości władzy państwowej wymagała jednolitości władzy ustawodawstwa i wykonawstwa ustaw⁸⁶. Naczelne organy administracji państwowej niebędące ministrami mogły wydawać akty prawotwórcze pomimo braku wyraźnej podstawy konstytucyjnej⁸⁷. Funkcjonująca wtedy koncepcja tworzenia prawa była w dużym stopniu wynikiem obserwacji praktyki najwyższych organów państwa, co stanowiło tym samym wskazówkę interpretacyjną dla zrozumienia jej założeń⁸⁸. Wynikało to szczególnie ze związku i niezupełności unormowań, a także z otwartego systemu

⁷² J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 68-69.

⁷³ A. Błaś, *Koncepcja regulacji prawnej...*, s. 18; W. Płowiec, *op. cit.*, s. 47.

⁷⁴ Na przykład P. Sarnecki, *Wytyczne jako akty kierownictwa Rady Narodowej i jej prezydium w stosunku do aparatu administracyjnego*, ZNUJ Pr. Prawn. 1971, z. 51, s. 231-248.

⁷⁵ Na przykład J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 75.

⁷⁶ Na przykład M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973, s. 31.

⁷⁷ Na przykład J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej...*, s. 15.

⁷⁸ Na przykład J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 32.

⁷⁹ Na przykład J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987, s. 3 i n.

⁸⁰ Na przykład H. Rot, *Typy aktów normatywnych Rad Narodowych i ich organów*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1969, nr 16, s. 16-26.

⁸¹ J. Starościak, *Podstawy prawne...*, s. 57.

⁸² W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 31.

⁸³ J. Szreniawski, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1979, s. 27.

⁸⁴ R. Hauser, *Akty normatywne stanowione przez administrację. Źródła prawa administracyjnego*, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 149.

⁸⁵ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 18-19.

⁸⁶ *Idem*, *O rozporządzeniach i uchwałach rządu*, PiP 1953, z. 10, s. 448-449.

⁸⁷ K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja tworzenia prawa w PRL*, Acta UW r. nr 537, „Prawo” 1981, t. XCIV. *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, s. 31.

⁸⁸ S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach...*, s. 447.

źródeł prawa. Imponujące w tym wymiarze rozmiary zanotowała działalność prawotwórcza Rady Ministrów, która znacznie przewyższała liczbę aktów wydanych przez inne organy centralne, także ze względu na ustrojowe położenie i sprawowanie kierownictwa nad tym systemem⁸⁹. Działalność prawotwórcza organów centralnych opierała się więc na wydawaniu aktów prawotwórczych powszechnych cechujących się ogólnym charakterem norm postępowania, określonymi warunkami prawnymi stanowienia aktów prawotwórczych oraz obowiązkiem ogłaszania tych aktów zgodnie z ustaleniami zawartymi w ustawie⁹⁰.

Jak wskazywał M. Jaroszyński⁹¹, aparat administracyjny wymagał wydawania licznych i stosunkowo szczegółowych norm prawnych. Ustawy i dekrety stanowione w tamtych czasach wyznaczały tylko ogólny kierunek działania i dotyczyły jedynie kwestii zasadniczych. Z tego powodu istniała potrzeba wydawania aktów normatywnych rozwijających kwestie rozstrzygnięte w sposób zasadniczy w ustawach. W konsekwencji omawiane akty stanowiły dalsze i pochodne w relacji do ustaw oraz dekretów źródło prawa⁹².

Tak wyrażony pogląd, odnoszący się do wydawania przez administrację aktów normatywnych, dotyczył nie tylko aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, ale także aktów obowiązujących wewnątrz danej struktury organizacyjnej. Zaobserwowano wtedy stały wzrost zadań państwa prowadzący do rozbudowy aparatu wykonawczego, organizacyjnych ogniw aparatu administracji i zwiększenia znaczenia regulacji dotyczących stosunków organizacyjnych⁹³.

Na tym tle, obok aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, funkcjonowały liczne akty o charakterze wewnętrznym, dotyczące relacji wewnątrz aparatu administracyjnego. Pojmowanie aktów wewnętrznych było ściśle związane z rozumieniem tzw. sfery wewnętrznej i dlatego interpretowano je jednolicie. Ujęcie tych aktów różniło się w zależności od warunków, tendencji i reform ustrojowych występujących w konkretnym okresie funkcjonowania państwa socjalistycznego.

⁸⁹ J. Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Acta UWr. nr 84, „Prawo” 1968, t. XXII, s. 16, 22-23.

⁹⁰ H. Rot, *Elementy koncepcji prawa socjalistycznego*, [w:] H. Rot, J. Grzegorzcyk (red.), *Kształtowanie systemu prawa*, t. I i II, Wrocław 1984, s. 12.

⁹¹ M. Jaroszyński, omawiając tematykę wytycznych, przypisał im charakter wskazań ogólnych, niebędących normami prawnymi. Były one wydawane przez organy nadrzędne na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego i miały charakter obowiązujący względem organów podporządkowanych. Za cel tych aktów autor uznawał ustalenie reguł stosowania w praktyce już obowiązujących przepisów prawnych, M. Jaroszyński, *Zagadnienia Rad Narodowych*, Warszawa 1961, s. 262 i n.

⁹² M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 139.

⁹³ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 224.

Zasadniczo można było wskazać na trzy elementy charakteryzujące akty prawa wewnętrznego. Po pierwsze, akty te regulowały zachowania adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego. Po drugie, były związane z przepisami prawa określającymi kompetencje oraz organizację organów państwowych. Po trzecie, charakteryzował je brak określonego obowiązku ogłaszania⁹⁴. W przypadku aktów wewnętrznych, w przeciwieństwie do aktów powszechnie obowiązujących, nie istniał obowiązek ich publikacji. Akty te obowiązywały adresatów nawet wtedy, gdy nie zostały opublikowane, a jedynie podane do wiadomości. Na organie wydającym akt ciążył obowiązek należytego przekazania informacji o jego wydaniu podmiotom, które miał obowiązywać⁹⁵. Z tego powodu akty te mogły być rozsyłane zainteresowanym organom i jednostkom organizacyjnym⁹⁶. Akty wewnętrzne mogły więc tworzyć obowiązki prawne w ramach stosunków służbowych między organami połączonymi więzami podległości, ale nie mogły tym samym wiązać obywatela. Niejednokrotnie sporo trudności powodowało określenie, dla kogo dany akt jest obowiązujący, co wynikało ze zmiennego zasięgu obowiązywania aktów wewnętrznych. W dokonaniu tych ustaleń najważniejszą kwestią było określenie kręgu adresatów, dla których ten akt miał mieć charakter wiążący, oraz pozycji prawnej organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą. Prowadziło to niejednokrotnie do wieloszczeblowego procesu konkretyzowania dyspozycji, których celem było stopniowe dostosowywanie wzorów postępowania do zmiennych możliwości i potrzeb realizacji założeń w sposób efektywny⁹⁷.

Przyczyną większości trudności związanych z funkcjonowaniem sfery wewnętrznej była stale powiększająca się liczba aktów prawa wewnętrznego, określona w latach 60. mianem „lawiny przepisów”, skutkującej wydaniem niespotykanej dotąd liczby przepisów prawnych przez organy administracji i przesunięciem kompetencji do stanowienia prawa w kierunku centralnych organów administracji, czego konsekwencją był często zmieniający się stan prawny, zbyt drobiazgowy i szczegółowy ujęcie przepisów prawnych oraz trudności w przeprowadzeniu kontroli merytorycznej nad nimi⁹⁸. Praktykę administracyjną tamtego okresu opisywał J. Litwin, uwypuklając problem wydawania licznych okólników czy instrukcji, które niejednokrotnie modyfikowały przepisy ustawowe lub nawet tworzyły prawa podmiotowe⁹⁹.

⁹⁴ H. Rot, *Elementy koncepcji prawa...*, s. 12.

⁹⁵ W. Zakrzewski, *Komentarz do orzeczenia SN z dnia 13 stycznia 1971 r. (III PZP 45/70)*, [w:] J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, cz. V, Warszawa 1977, s. 12.

⁹⁶ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 64.

⁹⁷ W. Zakrzewski, *Komentarz do orzeczenia SN...*, s. 15.

⁹⁸ A. Wendel, *Prawda o lawinie przepisów*, *GiAT* 1966, nr 11 (74), s. 1-4; J. Służewski, *Kilka uwag na temat „lawiny przepisów”*, *GiAT* 1967, nr 6, s. 20-22.

⁹⁹ J. Litwin, *Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego*, *PiP* 1965, z. 10, s. 473.

Właściwość aktów wewnętrznych okresu socjalistycznego, często podkreślaną w literaturze, stanowiła ich różnorodność. M. Zimmermann wskazywał na liczne normy wewnętrzne administracji wydawane pod nazwą instrukcji, które z kolei obejmowały kategorię pojęciową dla tytułowania aktów noszących inne nazwy, np. okólników, uchwał, zarządzeń itp.¹⁰⁰ Tak ustalona kategoria aktów, zawierająca normy wewnętrzne, służyła uregulowaniu spraw organizacyjnych, rozdzielaniu granic kompetencji określonych przez ustawy funkcji poszczególnych organów czy przekazywaniu zasad interpretacji ustaw albo objaśnianiu wątpliwości wynikłych w toku praktyki administracyjnej lub sposobu urzędowania. Instrukcje niejednokrotnie przybierały formę rozporządzeń wykonawczych, wtedy gdy były wydawane na mocy bezpośredniego upoważnienia ustawowego. Z reguły nie dotyczyły obywateli, ale mogły też tworzyć w interesie obywateli pewne instytucje¹⁰¹. Na wielopostaciowość form aktów wewnętrznych zwrócił uwagę L. Bar, badając akty wydawane przez organy centralne i wskazując na zarządzenia, instrukcje, wytyczne, okólniki, pisma okólne, komunikaty czy obwieszczenia. Różnorodność ta nie wynikała bynajmniej z zasad techniki legislacyjnej ani z odmienności konkretnych resortów. Stanowiła za to efekt braku wystarczających starań podejmowanych w celu ich wewnętrznego uporządkowania¹⁰². Problem różnorodności aktów wewnętrznych został dostrzeżony także przez innych przedstawicieli doktryny¹⁰³. Skala tego zjawiska zdeterminowała przyjęcie za kryterium porządkujące treści aktu, a nie jego nazwy¹⁰⁴.

Kolejną problematyczną kwestię, łączącą się bezpośrednio z wcześniejszą tematyką, stanowiła skala i drobiazgowość prawotwórstwa. Zjawisko to było związane z tendencją do szczegółowego regulowania zagadnień w formie gęstej sieci zarządzeń, instrukcji czy okólników, czasami także dodatkowej liczby pism tłumaczących wydane wcześniej instrukcje i okólniki. Zjawisko to było popularnie nazywane „powodzią” nieustannie zmieniających się przepisów prawnych¹⁰⁵. Co więcej, rozrost prawodawstwa wewnętrznego spowodował w konsekwencji wypieranie z działalności organów podporządkowanych przepisów ustawowych¹⁰⁶.

Do charakterystycznych rysów aktów wewnętrznych należał brak jednolitego stanowiska co do charakteru prawodawstwa wewnętrznego. Największe wątpliwości wzbudzała kwestia kwalifikacji aktów prawa wewnętrznego i uznania ich za kategorię

¹⁰⁰ M. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952, s. 37.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 37-38.

¹⁰² L. Bar, *Resortowe akty normatywne*, PiP 1962, z. 8-9, s. 300-304.

¹⁰³ O tym pisali m.in. E. Smoktunowicz, *Powiązania wydziałów za pomocą...*, s. 85; E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 66; K. Siarkiewicz, *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970, s. 43.

¹⁰⁴ H. Rot, *Typy aktów normatywnych...*, s. 17.

¹⁰⁵ L. Łustacz, *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej*, PiP 1956, z. 2, s. 294.

¹⁰⁶ J. Starościak, *Podstawy prawne...*, s. 60.

źródeł prawa¹⁰⁷. Jedną z przyczyn takiego podejścia był brak instytucjonalnych gwarancji zabezpieczających prawidłowość procesu stanowienia prawa aktów prawa wewnętrznego. Ze względu na wysoki stopień konkretyzacji normowanych kwestii akty te mogłyby stać się wyznacznikiem powinności regulowanych zachowań, co w konsekwencji spowodowałoby funkcjonalne wypieranie aktów wydawanych przez organy wyższego rzędu¹⁰⁸.

W. Dawidowicz sformułował koncepcję prawa administracyjnego jako prawa zawierającego normy prawne powszechnie obowiązujące. Tym samym wyłączył z zakresu tego prawa normy o charakterze wewnętrznym, pozbawiając je jednocześnie charakteru normatywnego¹⁰⁹.

Z. Rybicki uznawał za to, iż aktów takich jak wytyczna czy okólnik nie można zaliczyć do normatywnych lub indywidualnych aktów prawnych. Akty te stanowiły w jego mniemaniu odrębną formę działania administracji w postaci aktów prawnie obowiązujących, niebędących ani aktami normatywnymi, ani aktami administracyjnymi w ścisłym tego słowa znaczeniu. Realizację postanowień zawartych w tych aktach gwarantowała podległość służbowa adresatów tych aktów¹¹⁰.

Według J. Filipka wśród aktów wewnętrznych wydawanych przez wyższe szczeble administracji w stosunku do organów podporządkowanych nie występowały akty normatywne w pełnym tego słowa znaczeniu. Nie wchodziły one do sfery normatywnej ich obowiązywania, lecz były od razu wykonywane. Element normatywności zawierały dopiero wtedy, gdy oddziaływały na akty zewnętrzne¹¹¹.

Według innego poglądu uzupełnienia zawarte w aktach instrukcyjnych uszczegóławiały normy zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących, które w konsekwencji zawężyły możliwość doboru sposobu postępowania oraz selekcji rozstrzygnięcia odpowiedniego dla danej sytuacji. Tylko takie akty mogły mieć charakter prawotwórczy. Akty nieograniczające zasięgu swobody zachowania adresatów nie posiadały charakteru dyrektywnego, a zatem nie przybierały postaci instrukcji, a mogły być jedynie dokumentami o charakterze informacyjnym lub perswazyjnym¹¹².

J. Starościak uznawał za to, że wśród aktów instrukcyjnych istnieją zarówno akty tworzące prawo wewnętrzne, jak i akty wyjaśniające stosowanie prawa. Pierwsze z nich miały charakter prawotwórczy, drugie zaś polegały jedynie na wyjaśnianiu prawa, były

¹⁰⁷ J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 68-69.

¹⁰⁸ E. Łętowska, *Komentarz do orzeczenia GKA z dnia 13 sierpnia 1971 r. (BO 3332/71)*, [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. IV, Warszawa 1974, s. 54.

¹⁰⁹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 31.

¹¹⁰ Z. Rybicki, *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1963, s. 168.

¹¹¹ J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej...*, s. 15.

¹¹² W. Zakrzewski, *Komentarz do orzeczenia SN...*, s. 15.

pozbawione charakteru twórczego i dlatego należały do kategorii aktów wyjaśniających stosowania prawa¹¹³.

W. Zakrzewski podkreślał nadanie prawnego charakteru także przepisom wydawanym przez administrację, dlatego za akt prawotwórczy uznał akt wyznaczający reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie było dla jego adresata prawnie obowiązujące, niezależnie od formy stanowiącej podstawę jego ustanowienia, zasięgu przedmiotowego i podmiotowego oraz zakresu i formy sankcji służących ochronie tego przestrzegania¹¹⁴. Takie ujęcie pozwoliło autorowi na zaliczenie do działalności prawotwórczej wielu wzorów i reguł postępowania o ograniczonym podmiotowo zakresie obowiązywania, co w konsekwencji nadało walor prawny takim aktom jak okólnik czy instrukcja¹¹⁵.

Zatem w poglądach doktryny można było odnaleźć zarówno wypowiedzi uznające akty wewnętrzne za akty nienormatywne generalne oraz indywidualne, które miały stanowić przejściową formę pomiędzy tworzeniem prawa a jego stosowaniem, jak i koncepcje wyrażające postulat o prawnym traktowaniu sfery prawotwórstwa wewnętrznego. Takie wnioski wysunął także J. Korczak, wskazując na skrajność poglądów formułowanych w tej kwestii, dostrzegając poglądy opowiadające się nie tylko za uznaniem aktów wewnętrznych za akty prawotwórcze, ale również koncepcje negujące normatywność tych aktów, a także wypowiedzi uznające je za źródło prawa w sytuacji, gdy tworzą nową normę zachowania w ściśle określony sposób¹¹⁶.

Zróznicowane koncepcje występowały też w przypadku podstawy prawnej aktów prawa wewnętrznego. Rozbieżności dotyczyły stanowienia aktów wykonawczych lub samoistnych¹¹⁷. Należy przy tym pamiętać, że w doktrynie dopuszczano samoistny charakter uchwał i zarządzeń, ponieważ akty te nie były wydawane w celu wykonania ustawy¹¹⁸. W kontekście aktów wewnętrznych E. Iserzon przyjmuje założenie, iż organ administracyjny nie został upoważniony do normowania kwestii nieuregulowanych wcześniej przez ustawy. Z tego powodu, jak twierdził ten autor, dziedziny prawotwórstwa wewnętrznego stanowiły materię zastrzeżoną „dla ustawy”. Stąd wynikał ogólny wniosek, iż każdy akt administracji powinien być tworzony tylko na podstawie ustawy i w celu jej wykonania¹¹⁹.

Nieco odmienną koncepcję zaprezentował E. Smoktunowicz, wskazując na trzy grupy aktów, które mogą stanowić podstawę prawną aktów wewnętrznych: akty wydane

¹¹³ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *idem* (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 114-115.

¹¹⁴ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 18.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 18-22, 44-51.

¹¹⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 167.

¹¹⁷ J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 82.

¹¹⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 260.

¹¹⁹ E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji*, PiP 1963, z. 5-6, s. 833-835.

na podstawie szczegółowego upoważnienia, akty wydane na podstawie kompetencji ogólnej oraz akty wydane na podstawie kompetencji domniemanej, bez powołania jakichkolwiek przepisów prawa. Zauważył przy tym, że podstawa prawna aktów wewnętrznych miała niejednokrotnie charakter wielowarstwowy, co stanowiło konsekwencję powoływania zarówno przepisów dotyczących kompetencji ogólnej, jak i szczegółowej¹²⁰. Praktyka funkcjonowania sfery prawotwórstwa administracyjnego pozwoliła zwrócić uwagę na wydawanie części aktów opartych na niewłaściwej, nieścisłej i nieprecyzyjnej podstawie prawnej lub bez żadnej podstawy prawnej¹²¹. Ze względu na to stawiano postulat opatrzenia zarządzeń i innych resortowych aktów normatywnych podstawą prawną w postaci aktu ustawodawczego, rozporządzenia albo uchwały Rady Ministrów regulującej określone sprawy. W przypadku braku podstawy prawnej w akcie wyższego rzędu za właściwe uznano podanie przynajmniej odpowiedniego przepisu o zakresie działania danego resortu¹²².

Opisując problematyczne kwestie związane z funkcjonowaniem aktów wewnętrznych, nie sposób pominąć dezaprobaty dotyczącej tego obszaru działań administracji. Sporo krytycznych opinii wyrażano pod adresem „prawa powielaczowego” praktykowanego na szeroką skalę, czego skutkiem było „rozchwianie” koncepcji źródeł prawa i tym samym utworzenia niejasnych granic systemu. Tym samym prawo powielaczowe postrzegano jako zjawisko niebezpieczne dla porządku prawnego, o charakterze patologicznym, powodujące negatywne skutki społeczne¹²³.

Akty prawa wewnętrznego nie mogły mieć wpływu na sytuację prawną jednostki. Tworzyły za to prawnie obowiązujące obowiązki dla tego organu. W konsekwencji nie można było wykluczyć sposobności do domagania się przez jednostkę zastosowania wobec niej przywileju zapisanego w akcie prawa wewnętrznego. Jednostka nie opierała swoich żądań na fakcie „naruszenia” jej praw, ale na zaniechaniu przez organ wypełnienia swoich obowiązków¹²⁴.

W odniesieniu do powyższych uwag warto również wspomnieć o poruszonym w literaturze braku kontroli nad wydawaniem przepisów wewnętrznych, co zrodziło nawet opinie o „poważnej chorobie prawa wewnętrznego”¹²⁵. Sposobem na jego uzdrowienie miały być zmiany legislacyjne oraz wprowadzenie sądowej kontroli administracji¹²⁶.

¹²⁰ E. Smoktunowicz, *Wytyczne w działaniu administracji*, [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycyego Jaroszyńskiego*, Wrocław 1981, s. 53.

¹²¹ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe...*, s. 98.

¹²² L. Bar, *op. cit.*, s. 304-306.

¹²³ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe...*, s. 3 i n.

¹²⁴ J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974, z. 1, s. 27.

¹²⁵ L. Jastrzębski, *Charakter...*, s. 112.

¹²⁶ Zob. *ibidem*, s. 112-114; S. Jędrzejewski, *Polemika...*, s. 110.

Poczynione wyżej uwagi wskazały na wielość koncepcji związanych z rozwiązaniem spornych kwestii prawodawstwa socjalistycznego. Należy także zważyć na przemiany zachodzące w postrzeganiu ustroju socjalistycznego w latach 80. i 90., czego wyrazem była wzmożona działalność orzecznicza, uwypuklająca m.in. problem wpływu aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki oraz rozchwianego systemu prawa, tworząc tym samym podwaliny do nowego ujęcia tematyki źródeł prawa, przewidującego dychotomiczny podział na źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznie obowiązującym. Zakwalifikowanie przez Konstytucję uchwał Rady Ministrów jako aktów wewnętrznie obowiązujących wynikało z nacisków doktryny i NSA, które sprzeciwiały się dalszemu ich traktowaniu jako aktów powszechnie obowiązujących¹²⁷. Ważną rolę we wspomnianych zmianach ustrojowych odegrało orzecznictwo, które uwypukliło problemy prawotwórstwa polskiego¹²⁸. W konsekwencji tych reform i przyjęcia Konstytucji RP akty prawa wewnętrznego zostały ujęte w konstytucyjnym systemie źródeł prawa.

1.3. Akty prawa wewnętrznego w systemie prawnych form działania administracji publicznej

Tematyka usytuowania aktów prawa wewnętrznego w systemie prawnych form działania była poruszana zarówno w okresie państwa socjalistycznego, jak i obecnie. Analiza tak określonej problematyki badawczej powinna uwzględniać odmienności ustrojowe obu okresów, a także znaczenie przełomu ustrojowego, do którego doszło w latach 80. i 90. ubiegłego wieku.

W literaturze prawne formy działania są klasyfikowane w dość zróżnicowany sposób. Formy działania administracji są różne, podobnie jak różnorodne są formy samej administracji. Wynika to z funkcjonowania całej palety form działania, zarówno w jej stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych¹²⁹. Jak twierdzi M. Kierek: „Problematyka i klasyfikacja prawnych form działania jest bogata, różnorodna i kontrowersyjna. Często jest uzależniona od przedmiotu i celów badań i do niego przystosowana”¹³⁰. System prawnych form działania nie został skatalogowany ani też zdefiniowany, dlatego ciężar ich zdefiniowania i uporządkowania podjęły doktryna i orzecznictwo sądowe, także na podstawie materiału normatywnego czy praktyki¹³¹.

¹²⁷ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93. Uwagi nr I–III*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 164–166.

¹²⁸ Zob. np. orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, Legalis nr 10041.

¹²⁹ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 185.

¹³⁰ M. Kierek, *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydów wojewódzkich rad narodowych*, PiP 1970, z. 5, s. 741.

¹³¹ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 100.

Prawna forma działania administracji określa typ konkretnej czynności organu administracji¹³². Bywa też rozumiana jako sposób realizacji zadań administracji¹³³. Oznacza ona oparcie wszelkich działań administracji publicznej na podstawie prawnej, gdyż nie istnieją działania niemieszczące się w regulacjach prawnych¹³⁴. W demokratycznym państwie prawnym treść, metody oraz formy działania podmiotów władzy publicznej określa prawo. Z tego powodu należy podkreślić, że prawne formy działania występujące w sferze wewnętrznej nie należą do sfery wolnej od prawa i dlatego nie można ich uznać za działalność nieskrępowaną¹³⁵.

Katalog form działania administracji jest niezwykle szeroki, a praktyczne rozróżnienie niektórych z nich powoduje sporo trudności. W piśmiennictwie administracyjnym występowały różne klasyfikacje prawnych form działania. Dość klasyczne ujęcie zaprezentował J. Starościk, wskazując początkowo na pięć form, tj. stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej i wykonywanie czynności materialno-technicznych¹³⁶. W wypowiedziach formułowanych kilkanaście lat później autor ten uzupełnił stworzone przez siebie zestawienie jeszcze o jedną formę, tj. zawieranie porozumień administracyjnych¹³⁷, tworząc tym samym klasyfikację uznaną i powielaną także przez innych badaczy.

Koncepcja W. Dawidowicza polegała na wyróżnieniu aktów normatywnych będących aktami stanowienia prawa, aktów generalnych stosowania prawa funkcjonujących w ramach kierowania organami podporządkowanymi oraz aktów indywidualnych stosowania prawa o charakterze cywilnoprawnym (np. umowy) lub administracyjnoprawnym (np. pozwolenia)¹³⁸.

Interesującą typizację zaproponował także T. Kuta, opowiadając się za podziałem na formy działań władczych i pozawładczych. Do pierwszej kategorii zaliczył akty normatywne i akty administracyjne, a do drugiej działania niewładcze, umowy w administracji, porozumienia administracyjne, ugody administracyjne oraz działania niewładcze wewnętrzne¹³⁹.

¹³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda i in., *Prawne formy działania. Wprowadzenie*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 343.

¹³³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 251.

¹³⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 344.

¹³⁵ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródło)...*, s. 101.

¹³⁶ J. Starościk, *Formy działania administracji państwowej i postępowanie administracyjne*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 207.

¹³⁷ *Idem*, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska i J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 45.

¹³⁸ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1965, s. 262.

¹³⁹ T. Kuta, *Formy działania administracji*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *op. cit.*, s. 139-156.

Nieco odmienny podział zakłada wyróżnienie aktów normatywnych, aktów administracyjnych, ugód, porozumień administracyjnych, czynności cywilnoprawnych i czynności faktycznych¹⁴⁰.

Znacznie bardziej rozbudowaną systematyzację prawnych form działania proponuje E. Olejniczak-Szałowska, zaliczając do tych form: akty normatywne, akty generalne stosowania prawa, akty administracyjne, polecenie służbowe, przyrzeczenie publiczne, plany, programy i strategie, umowy, porozumienia, ugody, czynności materialno-techniczne oraz działalność społeczno-organizatorską¹⁴¹.

Z punktu widzenia przedstawionych wyżej kwalifikacji¹⁴², posługując się przede wszystkim ujęciem zaproponowanym przez E. Olejniczak-Szałowską, za kluczowy element dalszych rozważań uznaję analizę trzech z wymienionych przez autorkę form, tj. aktów normatywnych, aktów generalnych stosowania prawa oraz aktów administracyjnych. Polecenie służbowe, w przeciwieństwie do autorki, kwalifikuję jako akt administracyjny. Kwestia ta jest rozpatrywana w literaturze w zróżnicowany sposób. Niektórzy umiejscawiają polecenie służbowe w ramach aktów administracyjnych¹⁴³. Inni, podobnie jak E. Olejniczak-Szałowska, uznają ją za osobną formę działania¹⁴⁴.

Kontynuując rozważania, warto zaznaczyć, iż działalność prawotwórczą identyfikowano z kategorią aktów normatywnych¹⁴⁵. Zasadniczo przyjmuje się, że działalność

¹⁴⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda i in., *Prawne formy działania...*, s. 344.

¹⁴¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 546-547.

¹⁴² Zaprezentowane wyżej kwalifikacje nie są jedynymi ujęciami rozpowszechnionymi w literaturze. Należy w tym miejscu wskazać także na inne typizacje. M. Jełowicki wśród prawnych form działania wyróżnił: stanowienie przepisów ogólnie obowiązujących, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów i porozumień, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych, por. M. Jełowicki *Rodzaje i formy działania administracji*, [w:] K. Sand (red.), *op. cit.*, s. 36. M. Zimmermann wskazuje na działania prawne i działania faktyczne. Drugie z wymienionych obejmują czynności nienastawione na wywołanie określonych skutków prawnych. Dotyczą one wszelkiego rodzaju czynności technicznych, pomocniczych, koniecznych do prawidłowego funkcjonowania administracji, M. Zimmermann *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 320-321. Z. Niewiadomski wskazuje na zewnętrzne i wewnętrzne formy działania. Do pierwszych z nich zalicza: akt normatywny, akt administracyjny, przyrzeczenie administracyjne, umowę, porozumienie administracyjne, działania materialne. Wewnętrznymi formami działania administracji są: polecenie służbowe, czynności planistyczne i czynności materialno-techniczne, zob. Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola* [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 208-212. E. Ochendowski wskazuje na czynności prawne i inne działania administracji, które nie polegają na wydawaniu aktów prawnych, tj. działania społeczno-organizatorskie, działania faktyczne, zwykle poświadczenia, por. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 186 i n. A. Błaś i J. Boć proponują następujące formy: akty administracyjne, akty normatywne, umowy, formy działań faktycznych, A. Błaś, J. Boć, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 320.

¹⁴³ Na przykład J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 117.

¹⁴⁴ Różnice pomiędzy aktem administracyjnym a służbowym dostrzegł już w latach 30. ubiegłego wieku J. Hubert, *op. cit.*; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródło)...*, s. 121-126.

¹⁴⁵ Na przykład E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 55; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 112.

normodawcza dotyczy jedynie aktów normatywnych¹⁴⁶. Za tę formę działania należy uznać akt zawierający reguły postępowania, zezwalający na jednostronne i obowiązkowe rozstrzygnięcie o określonych sytuacjach społecznych, które dodatkowo nie podlegają konsumpcji wskutek jednorazowego określenia co do czasu i miejsca i charakteryzuje je brak imiennie wskazanego adresata¹⁴⁷. Akt normatywny dotyczy ogólnych norm postępowania. Podstawę prawną aktów wydanych do organów podporządkowanych powinny stanowić przepisy upoważniające organ wyższy do sprawowania kierownictwa względem organu niższego stopniem¹⁴⁸. Akt normatywny stanowi akt o charakterze abstrakcyjnym lub częściej abstrakcyjno-generalnym, normującym bliżej nieokreśloną sytuację prawną. Ma charakter powtarzalny, dotyczy nieokreślonej liczby zdarzeń i nie może być skierowany do konkretnej osoby¹⁴⁹. Abstrakcyjność jest rozumiana jako hipotetyczność sytuacji, w których adresat ma obowiązek zachowania się w określony sposób¹⁵⁰. Z abstrakcyjności aktu wynika w zasadzie jego generalność. Jest bowiem jasne, że jeśli akt nie reguluje konkretnie określonej sytuacji i ma charakter powtarzalny, to z reguły dotyczy nieokreślonej liczby adresatów¹⁵¹. Za generalne wskazanie adresata należy uznać odwołanie się do jego cech rodzajowych. Cechą istotną aktu normatywnego jest jego adresowanie jedynie do potencjalnych adresatów odpowiadających określonym cechom¹⁵². Z tego powodu generalność uznaje się za immanentną cechę tego aktu¹⁵³. Należy zwrócić uwagę, iż niektórzy autorzy nie wyróżniali aktów normatywnych, a akty administracyjne o charakterze generalnym odpowiadały w istocie aktom normatywnym¹⁵⁴.

Z tego powodu można wskazać na elementy konstytuujące pojęcie aktu normatywnego. Odnosi się on do nieokreślonej liczby osób i nie zawiera wskazania konkretnego adresata, dotyczy władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, normuje kwestie o charakterze ogólnym, zawiera normy prawne, jest wydawany na podstawie przepisów upoważniających organ wyższego stopnia do działania, ma charakter powtarzalny i dotyczy nieokreślonej liczby zdarzeń.

¹⁴⁶ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 55.

¹⁴⁷ T. Kuta, *Formy działania administracji...*, s. 141; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda i in., *Prawne formy działania. Akty normatywne administracji*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 346.

¹⁴⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 236.

¹⁴⁹ *Idem*, *Formy działania administracji...*, s. 213; *idem*, *Prawne formy działania...*, s. 73.

¹⁵⁰ K. Ziemiński, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5..., s. 109.

¹⁵¹ Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania...*, s. 211.

¹⁵² K. Ziemiński, *Formy prawne w sferze...*, s. 109.

¹⁵³ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 272.

¹⁵⁴ Zob. tak np. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 96 i n.; M. Zimmermann, *Administracyjnoprawne akty prawne rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, z. 6, s. 99.

W praktyce rozstrzygnięcie generalności i abstrakcyjności jest problematycznym zagadnieniem. Jak zauważa W. Gromski: „Mogące tu wystąpić nieporozumienia biorą się przede wszystkim stąd, że kwalifikacja oparta na kryteriach adresata (ogólność) i przedmiotu norm (abstrakcyjność) wiąże się bezpośrednio z dobrze znanymi w teorii prawa dość skomplikowanymi i spornymi zagadnieniami dotyczącymi tradycyjnego podziału na «normy generalne» i «normy indywidualne»¹⁵⁵. W nawiązaniu do tego spostrzeżenia wypada dodać, że trudne bywa nie tylko rozróżnienie aktów abstrakcyjno-generalnych od aktów konkretnych, ale za sporną kwestię uznaje się także ustalenie granicy pomiędzy aktami generalnymi a indywidualnymi. Potwierdzają to W. Dawidowicz czy J. Filipek, uznając kryteria przedmiotowe rozróżniające akty generalne od indywidualnych za nieostre¹⁵⁶. Podobny problem dostrzegł także J. Wróblewski, poddając analizie krytycznej stosowany dotąd podział na normy generalne i indywidualne, a jednocześnie zastępując to wyróżnienie skonstruowaną przez siebie systematyzacją o dość skomplikowanej strukturze¹⁵⁷.

Powyższe twierdzenia są szczególnie istotne z punktu widzenia praktyki. Zjawisko to zauważa także doktryna. Oprócz obecnego w literaturze stanowiska zakładającego konieczność zawierania przez akt normatywny norm abstrakcyjno-generalnych¹⁵⁸ pojawiają się koncepcje dopuszczające odstępstwa od tej reguły¹⁵⁹. Dla A. Wiktorowskiej akt normatywny zawiera ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji. Jak podkreśla autorka, akt normatywny nie może ulec „konsumpcji” w wyniku jednorazowego działania, co jednak nie przeczy temu, że niekiedy akty normatywne mogą dotyczyć konkretnej sytuacji. Za takim ujęciem aktu normatywnego optuje również P. Ruczkowski, rozszerzając pojęcie aktu normatywnego na akty generalno-konkretne¹⁶⁰. Jak

¹⁵⁵ W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992 r., U6/92)*, PiP 1993, z. 9, s. 81.

¹⁵⁶ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 263 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 133.

¹⁵⁷ J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ 1982, seria I, z. 23, s. 3 i n.

¹⁵⁸ Na przykład H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydium*, Warszawa 1962, s. 25-26; M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 19; E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 56; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 211; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 88; A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 77.

¹⁵⁹ Warto także zasygnalizować stanowisko Rady Legislacyjnej z 1988 r., oparte na orzeczeniu NSA w sprawie SA 645/81 i dotyczące reguł tworzenia prawa. Rada uznała, że „Akt prawodawczy to akt o charakterze generalnym, zawierający reguły zachowania się. Charakter aktu wyraża się tu w generalnym (nie zaś imiennym) orzeczeniu jego adresatów. Konkretność aktu rozumiana jako «skonsumowanie się» po jednorazowym zastosowaniu – nie pozbawia go charakteru prawodawczego”, zob. Rada Legislacyjna, Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa, *Reguły konstrukcji systemu prawa*, [w:] J. Mazur (red.), *System źródeł prawa. Stan obecny i wnioski*, Warszawa 1998, s. 10.

¹⁶⁰ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 106.

twierdzi z kolei E. Ura, akt normatywny dotyczy zwykle generalnie określonego adresata, co nie wyklucza, że niejednokrotnie może dotyczyć także konkretnych sytuacji¹⁶¹.

Pewne wskazania wynikają również z wypowiedzi J. Filipka, który uznał, że: „W konkretnym, w pełni zindywidualizowanym stanie faktycznym są wydawane zarówno akty indywidualne, jak i akty generalne. Nie zmienia tego stanu rzeczy oparcie poszukiwanego rozgraniczenia na płaszczyźnie normatywnej. W normatywnie określonym stanie faktycznym też mogą być wydawane zarówno akty generalne, jak i akty indywidualne”¹⁶². Poza tym czasami w pojęciu aktu normatywnego podkreśla się jedynie generalność aktu normatywnego, pomijając zagadnienie jego abstrakcyjności¹⁶³.

W związku z powyższym za akt normatywny należy uznać akt zawierający normy abstrakcyjno-generalne, stanowiące kryterium odróżniające go od innych aktów prawnych¹⁶⁴. Kierując się poglądami doktryny, należałoby rozważyć akceptację wydawania aktów normatywnych w konkretnie określonych sytuacjach, pod warunkiem że nie ulegną one konsumpcji po jednorazowym zastosowaniu. Czy słuszne jest zatem rozszerzanie pojęcia aktu normatywnego o normy abstrakcyjno-konkretne?

Praktyka stanowienia prawa powszechnie obowiązującego dostarcza wielu przykładów aktów o charakterze generalno-konkretnym. W tej analizie nie sposób pominąć ustaw tworzących podstawy funkcjonowania wielu instytucji, np. ustawy dnia 7 czerwca 2001 r. o utworzeniu Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze¹⁶⁵, ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁶⁶, ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości czy ustawy z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy¹⁶⁷. Taka praktyka wynika wprost z unormowań ustaw, nakazujących tworzenie danej instytucji w formie ustawowej, np. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁶⁸, w myśl którego „Publiczną uczelnię akademicką tworzy się w drodze ustawy”.

Analogiczne uwagi odnoszą się do rozporządzeń. Artykuł 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów obliguje do tworzenia ministerstw w drodze poszczególnych rozporządzeń, np. rozporządzenia dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii oraz rozporządzenia z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa

¹⁶¹ E. Ura, *Prawo...*, s. 112.

¹⁶² J. Filippek, *Podział na indywidualne i generalne akty administracyjne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 182.

¹⁶³ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 30.

¹⁶⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 32.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1269.

¹⁶⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 299.

¹⁶⁷ Dz. U. Nr 17, poz. 139.

¹⁶⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.

Administracji i Cyfryzacji¹⁶⁹. Zniesienie ministerstwa następuje w tej samej formie, o czym świadczy Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji¹⁷⁰. Należy zwrócić uwagę, iż na stronie sejmowej status tego aktu prawnego jest określany jako jednorazowy¹⁷¹. Formę rozporządzenia przewiduje art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁷², nakazując dokonywanie określania obszaru i zmiany granic parku narodowego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, o czym świadczy choćby rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego¹⁷³.

Rozważane zagadnienie było szeroko omawiane na gruncie prawa miejscowego, co potwierdzają liczne orzeczenia badające generalność i abstrakcyjność tych aktów¹⁷⁴. Trudność w ocenie normatywnego charakteru tych aktów potwierdza opisywany przez D. Dąbek problem kwalifikacji prawnej uchwał w sprawie likwidacji szkoły, podejmowanych na podstawie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁷⁵. Jak wskazuje autorka, pomimo ewidentnie konkretnego charakteru tego aktu część orzecznictwa przyjmuje, że są one aktami prawa miejscowego¹⁷⁶. Jak zauważa D. Dąbek, w nowszym orzecznictwie odmawia się uchwałom o likwidacji szkoły statusu aktów prawa miejscowego, dostrzegając ich konkretność, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym¹⁷⁷. Sporo trudności powoduje też ocena abstrakcyjności i generalności uchwał dotyczących likwidacji, utworzenia bądź przekształcenia innych jednostek organizacyjnych gminy, np. zakładu opieki zdrowotnej. W tym przypadku uznaje się jednak, że dotyczą one różnego rodzaju świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, co powoduje ich zewnętrżność, generalność i abstrakcyjność¹⁷⁸.

Przywołane wyżej przykłady świadczą o trudnościach wynikających z oceny charakteru aktu prawnego. Zwracają także uwagę na liczne naruszenia w procedurze stanowienia aktów powszechnie obowiązujących. Powodują one wyraźne odstępstwa od ukształtowanego poglądu na temat norm aktu normatywnego. W świetle przyjmowanej koncepcji akt normatywny powinien zawierać jedynie normy abstrakcyjno-generalne,

¹⁶⁹ Dz. U. Nr 250, poz. 2077.

¹⁷⁰ Dz. U. poz. 1730.

¹⁷¹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001730> [dostęp: 5.07.2021].

¹⁷² T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098.

¹⁷³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2002.

¹⁷⁴ Zob. np. uchwałę NSA z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, Legalis nr 293612; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12, Legalis nr 539195; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/OI 871/13, Legalis nr 770791.

¹⁷⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.

¹⁷⁶ Zob. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2012 r., III SA/Łd/496/12, niepubl., uchylone postanowieniem NSA z dnia 18 września 2012 r., I OZ 691/12, niepubl.

¹⁷⁷ Na przykład postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., I OZ 670/12, Legalis nr 541181.

¹⁷⁸ Zob. D. Dąbek, *Komentarz do art. 40 ustawy. Uwaga nr 6*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 593-597.

choć doktryna, praktyka i orzecznictwo dopuszczają charakter konkretny tych norm. Brak jednolitego ujęcia znacznie utrudnia ocenę tego zjawiska. Z jednej strony niezbędność szczegółowego określenia norm prawnych związanych z funkcjonowaniem instytucji może uzasadniać konkretny charakter tych norm, z drugiej strony akceptacja dla tego typu odstępstw może powodować tendencję do rozszerzania skali opisywanego zjawiska, co w konsekwencji stanowiłoby zagrożenie dla utrzymania zasady demokratycznego państwa prawa. Moim zdaniem rację miał L. Łustacz, który w wypowiedzi sprzed pół wieku apelował o przyjęcie koncepcji ogólności normy prawnej. Zdaniem uczonego chodziło o nierozzerwalny związek tej normy z postulatem praworządności, gdyż przyjęcie odmiennej koncepcji może być wykorzystywane do akceptacji bezprawnych aktów władzy państwowej¹⁷⁹.

Idąc dalej, należy rozważyć, czy jedynym warunkiem uznania aktu wewnętrznego za akt normatywny jest jego abstrakcyjno-generalny charakter, czy może z dotychczasowego dorobku doktryny wynikają jeszcze inne kryteria?

Z tego punktu widzenia warto wskazać na zagadnienie „nowości” aktu normatywnego. Mówiąc inaczej, chodzi o ustalenie, czy akt prawa wewnętrznego powinien zawierać „nowe” normy prawne, czy może ograniczyć się jedynie do wyjaśnienia już istniejących norm. Analiza tego zagadnienia wskazuje na brak jednolitego stanowiska w tej kwestii w doktrynie. E. Iserzon przyjmował, że pojęcie aktu normatywnego nie ogranicza się jedynie do aktów wprowadzających normy nowe, ale obejmuje swym zakresem także akty odnoszące się do norm starych, co dotyczy aktów instrukcyjnych, tylko wyjaśniających, wytyczających czy interpretujących zasady wykonywania. Zdaniem tego autora uznanie braku normatywnego charakteru tych aktów jest pozbawione podstawy¹⁸⁰. M. Jaroszyński podkreślał za to niezbędność zawierania przez akty normatywne norm prawnych. Nie wskazywał na wymóg „nowości” aktu normatywnego, uznał tylko, że akty niezawierające treści norm prawnych nie mogą być uznane za akty normatywne, nawet gdy mają formy podobne do normatywnych¹⁸¹.

Jak podkreślano, granica pomiędzy tym, co jest normatywne, tzn. prawotwórcze, stwarzające stosunek prawny lub regulujący prawo, a tym, co reguluje wykonywanie czynności faktycznej, nie jest ostra. Podobne zdanie wyrazili także inni autorzy. L. Bar obok aktów wewnętrznych modyfikujących lub uzupełniających treść ustaw i aktów normatywnych wydanych na ich podstawie zwrócił uwagę na akty wyznaczające jedną z możliwych interpretacji¹⁸².

¹⁷⁹ L. Łustacz, *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965, s. 116.

¹⁸⁰ E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, s. 56.

¹⁸¹ M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 139.

¹⁸² Zob. np. L. Bar, *op. cit.*, s. 295-311.

Idąc dalej, warto zaznaczyć, że wymogiem aktu normatywnego jest element „nowości” tego aktu. W praktyce określenie, czy dany akt tworzy nowe normy prawne, czy tylko wyjaśnia już istniejące, jest niejednokrotnie trudne i zależy od studium konkretnego przypadku. Z kolei to spostrzeżenie wskazuje na nieostrą granicę pomiędzy aktami stanowienia prawa będącymi źródłami prawa a aktami stosowania prawa.

W. Dawidowicz uznawał akty prawa wewnętrznego właśnie za akty generalne stosowania prawa, pozbawiając je charakteru normatywnego¹⁸³. Podobnie kwestię tę ujęto w podręczniku autorstwa M. Kierka, K. Sanda i J. Szreniawskiego¹⁸⁴. Zdaniem M. Jaroszyńskiego do aktów normatywnych nie można zaliczyć licznych pism organów centralnych do organów podporządkowanych obejmujących wyjaśnienia, zalecenia, rady, wskazówki itp.¹⁸⁵ Z kolei dla S. Piątka uchwały Rady Ministrów, statuty, wytyczne i instrukcje kwalifikowały się do aktów generalnych szczegółowych¹⁸⁶. Natomiast T. Kuta do aktów normatywnych zaliczał: rozporządzenia, uchwały, zarządzenia, a także okólniki, pisma okólne, instrukcje, obwieszczenia wydawane przez organy naczelne oraz centralne. Elementem łączącym wymienione wyżej akty było ustalanie określonego zachowania dla generalnie wskazanej grupy adresatów¹⁸⁷.

Poza tym istniała grupa aktów władczych wewnętrznych. Służyły one jako narzędzie prawne kierowania organami wyższych w stosunku do organów niższych szczebli w ramach więzi organizacyjno-hierarchicznych oraz jako obszar relacji istniejący w urzędzie pomiędzy przełożonym i podwładnym, powiązanych podległością służbową. Do tego typu aktów T. Kuta zakwalifikował wytyczne (instrukcje, okólniki), postrzegane jako generalne akty przestrzegania prawa, pozbawione charakteru prawotwórczego, będące aktami ogólnymi, nie zawsze normatywnymi, obowiązującymi jedynie w ramach relacji pomiędzy organami powiązanymi więzią organizacyjno-hierarchiczną. Podstawę prawną opisywanych form działania stanowiły normy kompetencyjne organów zwierzchnich. Poza tym nie mogły one określać konkretnych obowiązków adresatów, w przeciwieństwie do aktów administracyjnych oraz poleceń służbowych¹⁸⁸.

W świetle stanowiska zajętego przez J. Filipka akty wewnętrzne mogą mieć zarówno normatywny, jak i nienormatywny charakter. Pierwszy z nich dotyczy wyznaczania praw i obowiązków organów podrzędnych, jak i nadrzędnych w wewnętrznym stosunku administracyjnoprawnym. Jeżeli zaś relacje łączące organy wyższe i niższe zostały już skonkretyzowane z normatywnego punktu widzenia, to wszelkie akty wydane w ich

¹⁸³ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 262.

¹⁸⁴ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 30, 54-55.

¹⁸⁵ M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 139.

¹⁸⁶ Z. Rybicki, *Prawne podstawy i formy działań administracji państwowej*, [w:] S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 131-138.

¹⁸⁷ T. Kuta, *Formy działania administracji...*, s. 141.

¹⁸⁸ *Ibidem*, s. 147.

zakresie skierowane przez organy nadrzędne do organów podrzędnych są już wewnętrznymi aktami generalnymi lub aktami indywidualnymi, tworząc grupę aktów wewnętrznego urzędowania. Akty te dotyczą obowiązku faktycznego działania lub zaniechania, bez konieczności wydawania dalszych aktów prawnych. W tym układzie relacja łącząca oba podmioty jest stosunkiem wykonawczym, istniejącym w sferze faktycznych rzeczy i zjawisk. Akty te nie są źródłami prawa, a aktami stosowania prawa, generalnymi i indywidualnymi. Uchwały oraz zarządzenia, będące źródłami prawa, są aktami normatywnymi i wyznaczają zakres praw i obowiązków organu podległego. Natomiast dla wewnętrznego aktu generalnego i indywidualnego mają znaczenie już istniejące stosunki prawne w ramach odpowiednich podmiotów administracji publicznej, dlatego zakres praw i obowiązków, które mogą regulować, jest ograniczony¹⁸⁹.

Obecnie akty prawa wewnętrznego uznaje się za akty normatywne¹⁹⁰. Pomimo tego także i we współczesnej nauce nie brakuje poglądów postulujących kwalifikację aktów wewnętrznych jako aktów stosowania prawa¹⁹¹. Wątpliwości wynikające z zaszeregowania aktów wewnętrznych w ramach aktów stosowania prawa lub aktów stanowienia prawa skłaniają do przeprowadzenia krótkiej analizy pierwszej z wymienionych grup aktów, a także wskazania wzajemnych relacji występujących pomiędzy obiema kategoriami pojęciowymi.

Pojęcie stosowania prawa odwołuje się do normy udzielającej organowi państwa kompetencji do dokonania określonej czynności¹⁹². W teorii prawa stosowanie prawa bywa rozumiane jako władcza działalność organów państwa polegająca na wydawaniu aktów indywidualno-konkretnych na podstawie norm prawnych, czyli aktów tworzenia prawa. W związku z tym akty stanowienia prawa są zwane aktami prawotwórczymi. W przeciwieństwie do nich za akty stosowania prawa uznaje się każdą postać realizacji aktu prawnego, której normę abstrakcyjno-generalną odnosi się do indywidualnie oznaczonego adresata w konkretnie określonej sytuacji¹⁹³. W teorii prawa stosowanie prawa zachodzi, kiedy jakiś podmiot na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych określa skutki prawne jakiegoś faktu, wydając indywidualną decyzję celem rozstrzygnięcia danej sprawy¹⁹⁴. Tworzenie prawa powoduje powstanie norm generalno-abstrakcyjnych, zaś rezultatem stosowania prawa jest wydanie aktu indywidualno-konkretnego¹⁹⁵. Zatem

¹⁸⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 90.

¹⁹⁰ Zob. np. L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 78.

¹⁹¹ Zob. M. Kulesza, „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998, z. 2, s. 12-19.

¹⁹² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 215.

¹⁹³ M. Haczkowska, *Komentarz do art. 87 Konstytucji. Uwaga nr 2*, [w:] eadem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 218.

¹⁹⁴ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2007, s. 176.

¹⁹⁵ L. Morawski, *op. cit.*, s. 127.

akty administracyjne, w przeciwieństwie do aktów normatywnych, nie należą do sfery stanowienia prawa. Akty normatywne są aktami generalnymi, zawierającymi normy prawne i tym samym będącymi źródłami prawa w przeciwieństwie do aktów stosowania prawa, niepowodujących tworzenia, zmiany czy znoszenia praw podmiotowych, wydawanych jedynie w celu kierowania działalnością konkretnych organów państwowych¹⁹⁶.

Podział na akty stanowienia prawa i akty stosowania prawa nie jest tak wyrazisty, jak mogłoby się wydawać. Odległość pomiędzy aktami abstrakcyjno-generalnymi a indywidualno-konkretnymi jest stopniowalna, co w praktyce oznacza, że nie każda wypowiedź o charakterze abstrakcyjno-generalnym powinna być zaliczana do aktów stanowienia prawa¹⁹⁷. Akty stosowania prawa mogą mieć zarówno charakter indywidualny, jak i generalny. Generalne akty stosowania prawa cechuje sposób wyróżnienia adresata, który nie jest określony jednostkowo. W przeciwieństwie do aktów prawa wewnętrznego generalne akty stosowania prawa nie polegają na tworzeniu nowych norm postępowania i dlatego nie należą do źródeł prawa. Określa się je mianem dyrektyw interpretacyjnych wykładni prawa, powiązanych ściśle z różnymi kategoriami źródeł prawa. Celem tych aktów jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa¹⁹⁸.

Trudności w odróżnieniu aktów generalnych mających charakter normatywny od aktów generalnych pozbawionych charakteru normatywnego podkreślał W. Chróścielewski. Jak akcentował, wskazany podział rzadko występuje w czystej postaci. Wynika to z faktu, że niejednokrotnie w jednym akcie generalnym zawarte są zarówno normy, jak i treści niemające takiego charakteru. Z tego powodu proponował on wyróżnienie aktu administracyjnego generalnego, wydawanego przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, na podstawie przepisów prawa, o charakterze ogólnym i władczym, zawierającego w swej treści nowe normy prawne lub dokonującego interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, a niekiedy obejmującego jedynie urzędowe informacje rzutuujące na proces stosowania prawa. Choć akt ten występuje najczęściej w postaci aktu abstrakcyjnego, niepodlegającego „konsumpcji” wskutek jednorazowego zastosowania, to jednak wskazana cecha nie jest warunkiem *sine qua non* uznania danego aktu za akt generalny¹⁹⁹.

Aktami stosowania prawa mogą być nie tylko akty generalne, ale także akty indywidualne kwalifikowane jako akty administracyjne²⁰⁰. Aktowi administracyjnemu

¹⁹⁶ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 30.

¹⁹⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 380.

¹⁹⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 115-116.

¹⁹⁹ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 208-209.

²⁰⁰ W doktrynie państwa socjalistycznego akt administracyjny traktowano jako szczególną formę prawną działalności administracji, ukierunkowaną na wywołanie konkretnie i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Wśród aktów administracyjnych wyróżniono tzw. akty wewnętrzne, skierowane do

przypisywana jest cecha władczości, gdyż pochodzi on od „jakiegoś autorytetu”²⁰¹. Akty administracyjne stanowią więc typową formę działania administracji, pozwalającą na nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego w sposób władczy, związany z załatwianiem spraw indywidualnych i konkretnych osób lub jednostek organizacyjnych dla wykonania skutków przewidzianych przepisami prawa²⁰². Są one kierowane do konkretnego adresata, regulują konkretną sytuację prawną i dlatego „konsumują się” przez jednorazowe zastosowanie²⁰³. W literaturze wskazuje się, że nie muszą one wprost oznaczać określonej osoby, ale mogą rzeczowo wyznaczać krąg osób, np. zespół, grupę, lub też wskazywać na administracyjnoprawne właściwości pewnych rzeczy albo warunki korzystania z nich przez ogół (są to tzw. rzeczowe akty administracyjne)²⁰⁴.

Pomimo podobnego charakteru spraw regulowanych przez akty administracyjne i normatywne organom administracji nie przysługuje swoboda w wyborze jednego z nich. Istnieją bowiem zagadnienia, które mogą być załatwione w drodze aktu administracyjnego lub wymagają wydania aktu normatywnego²⁰⁵. Za element łączący obie formy działania uznaje się sposób ich powstania, zależny od woli organu, co powoduje, że prawa i obowiązki ustalone na podstawie tych aktów mają charakter pierwotny. W konsekwencji oznacza to, że ich prawa i obowiązki nie wywodzą się z praw lub obowiązków innych osób, a jedynym źródłem ich powstania jest wola organu²⁰⁶.

Choć w doktrynie podział na akty administracyjne i akty normatywne jest powszechnie przyjmowany, na co wskazują przywołane wcześniej przykłady prawnych form działania administracji, to jednak formuluje się wypowiedzi negujące prawidłowość tego podziału. O trafności takiego wniosku świadczy choćby wskazywany już wyżej pogląd W. Chróścielewskiego, dokonującego podziału na akty administracyjne generalne i akty administracyjne indywidualne. Akty wewnętrzne zostały umiejscowione wśród aktów administracyjnych generalnych, obok aktów powszechnie obowiązujących²⁰⁷. Uwagi te, w połączeniu z przytoczonymi wcześniej wypowiedziami wskazującymi na wątpliwości w umiejscowieniu aktów wewnętrznych wśród innych prawnych form działania, mają

organów podległych organowi wydającemu akt, oraz akty zewnętrzne – odnoszące się do sfery prawnej odrębnych podmiotów prawa, M. Zimmermann, *Formy działania administracji...*, s. 325. J. Starościak wskazywał na podwójną konkretność aktu administracyjnego. Upatrywał jej w konkretnym oznaczeniu adresata oraz w konkretnym oznaczeniu sytuacji, którą ten akt reguluje, por. J. Starościak, *Formy działania administracji...*, s. 216.

²⁰¹ K. Kumaniecki, *Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału austriackiego*, Kraków 1913, s. 8.

²⁰² T. Kuta, *Formy działania administracji...*, s. 142.

²⁰³ Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania...*, s. 211-212.

²⁰⁴ E. Ura, *Prawo...*, s. 113.

²⁰⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1977, s. 235.

²⁰⁶ *Idem*, *Prawne formy działania*, Warszawa 1957, s. 74; *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 235.

²⁰⁷ W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 92.

znaczenie także dla właściwego ulokowania aktów kierownictwa wewnętrznego. Zatem nakreślając ten ogólny podział na akty normatywne i akty administracyjne, nie sposób pominąć wątpliwości związanych z tym podziałem.

1.4. Funkcje aktów prawa wewnętrznego

Tematyka funkcji jest omawiana w piśmiennictwie z różnej perspektywy badawczej²⁰⁸. „Funkcja” należy do terminów wieloznacznych, stosowanych w językach poszczególnych nauk. Na gruncie nauk prawnych omawiane pojęcie nie jest rozumiane jednolicie²⁰⁹. W teorii prawa zwraca się uwagę na normy, grupę norm prawnych czy całych aktów prawnych oraz istniejących instytucji prawnych, poszczególnych gałęzi prawa, instytucji prawnych, terminów prawnych oraz zasad prawa²¹⁰. W literaturze uwydatnia się podział na funkcje normatywne i społeczne prawa. Pierwsze z nich tkwią w samym prawie, wynikają z normatywnej istoty prawa i są wprost powiązane z normatywnym charakterem prawa. Drugie wyróżnia się ze względu na społeczne efekty, jakie wywołują lub zamierzają wywołać²¹¹. Poza tym analizowane pojęcie bywa często rozpatrywane w kontekście prawa lub państwa²¹².

W literaturze wiązano cele państwa z jego funkcjami. Z tego powodu pojęcie funkcji na gruncie państwa może być rozpatrywane jako podstawowe kierunki działania państwa, zależne od celu, jaki ma być osiągnięty²¹³. Wskazuje się tutaj na tradycyjny podział na funkcje zewnętrzne i wewnętrzne, ale wyróżnia się też klasyfikacje wyodrębniające inne funkcje: organizacyjną, represyjną, gospodarczą, socjalną czy dystrybucyjną lub funkcję regulacyjną, społeczną oraz organizatorsko-kompetencyjną²¹⁴.

²⁰⁸ Zob. J. Supernat, *Niepewność sytuacji prawnej a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 34-38; P. Chmielnicki, *Dobra (korzyści) pozyskiwane dzięki normom prawa administracyjnego a funkcje administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 23-35. O funkcjach formalizacji pisał z kolei J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 87-97; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 17-24.

²⁰⁹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz z nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 35.

²¹⁰ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 94.

²¹¹ *Ibidem*, s. 96.

²¹² Funkcje państwa są nierozzerwalnie związane z celami państwa. Cele państwa ulegały zmianie wraz z jego rozwojem, co powodowało zmianę także funkcji państwa. Wypływa stąd wniosek, że cele państwa ulegały modyfikacji zależnie od epoki, w której były formułowane, S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 64.

²¹³ *Ibidem*, s. 64-65.

²¹⁴ G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982, s. 67; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 84.

Pojęcie funkcji państwa służyło wyprowadzeniu ogólnych właściwości administracji²¹⁵, której istota polega na „organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa”²¹⁶. To z kolei stwarza sposobność do dyskusji nad funkcjami administracji, które mogą stanowić przydatne narzędzie poznawcze, pomocne w określaniu misji lub posłannictwa administracji w odniesieniu do stanu rozwojowego państwa²¹⁷. Należy zauważyć, że funkcje administracji stanowią odzwierciedlenie funkcji państwa, gdyż administracja może być ujmowana jako jeden z podzespołów państwa i jedna z kategorii realizowanych przez nie funkcji²¹⁸.

W związku z tym warto omówić problematykę funkcji administracji. Co istotne, J. Jeżewski wyznaczył pięć kontekstów wyróżniania funkcji administracji, tj. w celu określenia ogólnych właściwości administracji państwowej, z powodu usystematyzowania ogólnych, podstawowych zadań administracji, dla opisu sposobów administracji, celem wskazania elementów organizacji podmiotów administracji państwowej czy z powodu wyodrębnienia nowych zjawisk w działaniu administracji, mających złożoną genezę i zróżnicowane, wielopostaciowe konsekwencje²¹⁹. Z kolei T. Kuta uwydatnił trzy funkcje współczesnej mu administracji, tj. funkcję reglamentacyjno-porządkową, organizującą i wykonawczą²²⁰. W nauce dostrzeżono trudność w przeprowadzeniu wyczerpującej systematyzacji funkcji administracji, wyróżniając przykładowo funkcje polityczne administracji, funkcje reglamentacyjne, społeczne i kulturotwórcze oraz funkcje administracji w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową.

Funkcje administracji są wykonywane przez organy administracyjne, co z kolei stanowi konsekwencję przypisywania podstawowych celów administracji jej organom, wyposażonym w odpowiednie kompetencje służące wykonywaniu tych funkcji²²¹. W związku z tym warto odnotować tematykę funkcji działań wewnętrznych podejmowanych przez organy administracji, które wyszczególnił A. Błaś, wskazując na funkcję instrumentalną, organizacyjną i porządkującą działań wewnętrznych²²². Należy także wspomnieć

²¹⁵ H. Izdebski i M. Kulesza wyróżniają przykładowo klasyczne funkcje policyjne państwa, dotyczące ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, administrację świadcząca dotyczącą świadczenia usług publicznych czy funkcje regulatora rozwoju ekonomicznego i funkcję właścicielską. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 99 i n.

²¹⁶ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta UWr. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 109.

²¹⁷ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Acta UWr. nr 1458, „Prawo” 1992, t. CCXVII, s. 7.

²¹⁸ R. Stasikowski, *Funkcja...*, s. 34.

²¹⁹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia...*, s. 109-111.

²²⁰ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 12-13.

²²¹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia...*, s. 115.

²²² A. Błaś, *Formy prawne w sferze...*, s. 281. Funkcja kierowania występuje w niemal wszystkich obszarach aktywności administracji, tworząc podstawę oraz uzasadnienie dla większości działań wewnętrznych przybierających formę aktu, por. J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 209-210.

koncepcję R. Raszewskiej-Skałeckiej odnoszącą się do funkcji prawa zakładowego. Autorka zauważa podobieństwo pomiędzy funkcjami tych aktów a funkcjami poszczególnych jednostek organizacyjnych zakładów administracyjnych. Przykładowo dla szkół specjalnych wyróżnia funkcję dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. Zakłady opieki zdrowotnej pełnią funkcje naukowo-badawcze, badawczo-rozwojowe, dydaktyczne, wychowawcze oraz innowacyjne, a zakłady pomocy społecznej – funkcje ochronne i opiekuńcze²²³.

Poprzednie rozważania służyły analizie funkcji aktów prawa wewnętrznego. Podejmując wspomnianą tematykę, warto syntetycznie nakreślić model aktu prawa wewnętrznego obowiązujący na gruncie obecnego stanu prawnego. Konieczność ta wynika z zamieszczenia we wcześniejszym fragmencie pracy jedynie uwag dotyczących aktów wewnętrznych okresu socjalistycznego. Nie sposób zatem pominąć spostrzeżeń wynikających z przemian ustrojowych dokonanych na przełomie lat 80. i 90. Mając na względzie treść zagadnień poruszanych w ramach rozdziału drugiego pracy, kwestię tę potraktowałam zwięźle, prezentując jedynie typowe cechy aktu prawa wewnętrznego.

Akty prawa wewnętrznego, w myśl Konstytucji RP, stanowią źródła prawa. Dotyczą relacji zachodzących wewnątrz struktury administracyjnej i mogą mieć zastosowanie jedynie przy kształtowaniu relacji pomiędzy podmiotami prawa związanymi więzami podległości. Adresatami aktu nie mogą być jednostki niepowiązane organizacyjnie z podmiotem wydającym akt. A zatem akty prawa wewnętrznego nie mogą kształtować sytuacji prawnej jednostki. Największy wyłom od wcześniejszych tradycji stanowiło ustanowienie wymogu wydawania aktu prawa wewnętrznego „na podstawie ustawy”²²⁴.

Przechodząc do zasadniczego problemu tej części rozważań, należy na wstępie wymienić proponowane funkcje aktów prawa wewnętrznego. Są to: funkcja wykonawcza, funkcja kierowania, funkcja organizacyjna, funkcja regulacyjna oraz funkcja informacyjna.

Pierwszą z wyodrębnionych stanowi funkcja wykonawcza aktów prawa wewnętrznego. Administracja, według art. 10 Konstytucji RP, należy do władzy wykonawczej, co z kolei implikuje wykonawczy charakter tej funkcji w sferze realizacji ustaw przez organy administracji. Omawiana funkcja była wyróżniona przez T. Kutę w dwóch sferach, tj. w sferze opracowania projektów ustaw i w sferze wykonywania ustawowych norm blankietowych wyznaczających cele, a ponadto także w obszarze wolnym od ustawowej regulacji²²⁵. Jedną z postaci tej funkcji stanowi procedura wykonywania ustaw o strukturze generalno-abstrakcyjnej. Narzędziem prawnym służącym realizowaniu celów ustalonych

²²³ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Funkcje prawa zakładowego na przykładzie wybranych zakładów administracyjnych*, Acta UW. nr 2663, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII, s. 244-245.

²²⁴ L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 81-82.

²²⁵ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 43-45.

w ustawie są przepisy wewnętrzne prawa administracyjnego stanowiące legitymację o charakterze prawnie ogólnym. Upoważniają one organy nadrzędne do kierowania działalnością organu podporządkowanego²²⁶. W związku z tym warto podkreślić, że akty prawa wewnętrznego służą wykonaniu norm zawartych w ustawach, a w przypadku uchwał Rady Ministrów także w Konstytucji, dlatego upoważnienie do ich wydawania powinno być zawarte w ustawie lub odpowiednio w ustawie zasadniczej. Akty prawa wewnętrznego nie mogą powtarzać treści ustaw ani być z nimi sprzeczne. Z tego powodu podlegają kontroli w zakresie zgodności z aktami powszechnie obowiązującymi.

Drugą z analizowanych funkcji jest funkcja kierowania, która została najszerszej opisana w piśmiennictwie polskim, szczególnie w nauce organizacji i zarządzania i w nauce administracji²²⁷. Istota funkcji kierowania polega na dyrektywnym nakazie określonego zachowania wobec podmiotu podporządkowanego. Cel tej funkcji dotyczy osiągnięcia dążeń podmiotu kierującego²²⁸. W piśmiennictwie niejednokrotnie wskazywano, że zadaniem aktów wewnętrznych jest służyć kierowaniu działalnością poszczególnych organów²²⁹. Wynika to także z obecności tej funkcji w niemal wszystkich obszarach aktywności administracji, co stanowi podstawę i uzasadnienie dla działań wewnętrznych. Sferę wewnętrzną uznaje się za sferę kierowania, co zwraca uwagę na relacje łączące podmioty powiązane z organem działającym więzami kierowania²³⁰. W związku z tym proces kierowania odgrywa podstawową rolę w organizacji ustroju organów państwowych i jest przez to realizowany w różnych układach nadrzędności i podporządkowania, które zarazem spajają cały system. Dla realizacji tych układów stosuje się swoiste środki przybierające postać aktów²³¹.

Kierowanie dotyczy więc wszelkich działań wewnętrznych, w tym także aktów prawa wewnętrznego²³². Jak twierdził J. Łętowski, kierowanie obejmuje pod względem treściowym kilka rodzajów kompetencji, tj. prawo do wydawania aktów ogólnych i indywidualnych, prawo do kontrolowania przestrzegania przez organ zapisów prawa i dyrektyw wydawanych przez organ nadrzędny, prawo substytucji rozumianej jako przyjmowanie w określonych przez prawo przypadkach rozpatrzenia sprawy i wydawania decyzji zamiast organu niższego stopnia oraz prawo do obsadzania stanowisk w organie podległym, a także stosowania środków dyscyplinarnych wobec pracowników tego organu²³³.

²²⁶ *Ibidem*, s. 49-53.

²²⁷ Zob. np. A. Wajda, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 2003, s. 94-95; W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968, s. 98.

²²⁸ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 112.

²²⁹ Na przykład M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 30.

²³⁰ Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 32-35.

²³¹ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 111-112.

²³² J. Jeżewski, *Administracyjnoprawne badania działań...*, s. 28.

²³³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 62-63.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska za podstawowe instrumenty kierowania uznają właśnie akty normatywne wewnętrzne, w tym np. instrukcje²³⁴. Zatem funkcja kierowania stanowi podstawę wyodrębnienia układu wewnętrznego i wydawania na tej podstawie aktów prawa wewnętrznego, które służą różnym kwestiom, np. kształtowaniu struktur wewnętrznych²³⁵ czy ustaleniu zasad postępowania obowiązujących w danej jednostce²³⁶. Działania związane z zastosowaniem środków dyscyplinarnych wobec pracowników organu czy obsadzaniem poszczególnych stanowisk są wykonywane w ramach aktów administracyjnych, a nie aktów prawa wewnętrznego. Funkcja kierowania ma fundamentalne znaczenie i stanowi podstawę wyróżnienia innych funkcji.

Trzecią z opisywanych funkcji jest funkcja organizacyjna. W literaturze bezspornie wskazuje się, że akty wewnętrzne administracji organizują działalność organu podporządkowanego²³⁷. Źródło funkcji organizacyjnej stanowi władztwo organizacyjne polegające „na wyposażeniu określonej osoby lub grona osób w prawo do zarządzania instytucją, czyli dysponowania jej bazą materialną i kierowania ludźmi wchodzącymi w skład zespołu osobowego instytucji”²³⁸. Warto także zaznaczyć, że w sferze organizacyjnej władztwo organizacyjne występuje w najszerszym zakresie, obejmując uprawnienia do kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej, w tym dokonywania podziału pracy itp.²³⁹

Przedmiotem uregulowań aktów prawa wewnętrznego mogą być kwestie techniczno-organizacyjne, o ile dotyczą tylko jednostek podległych organowi je wydającemu²⁴⁰. Poza tym akty prawa wewnętrznego określają strukturalne ukształtowanie jednostek podporządkowanych czy porządek działania organów administracyjnych²⁴¹. Zatem akty prawa wewnętrznego nie tylko organizują działalność organów podporządkowanych, ale

²³⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 81.

²³⁵ Na przykład zarządzenie nr 32/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, <http://bip.gdansk.pl/prawo-lokalne/Teksty-ujednolicone-wybranych-aktow-prawnych> [dostęp: 15.06.2021].

²³⁶ Na przykład zarządzenie nr 45 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w archiwum wyodrębnionych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych, Dz. Urz. MSWiA Nr 9, poz. 42, <http://bip.bydgoszcz.kmp.policja.gov.pl/dokumenty/zalaczniki/87/87-3010.pdf> [dostęp: 15.07.2021].

²³⁷ L. Jastrzębski, *Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia*, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 23.

²³⁸ M. Jelowiecki, *Władztwo organizacyjne w wewnętrznej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań...*, s. 66.

²³⁹ *Ibidem*, s. 69.

²⁴⁰ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463.

²⁴¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 88.

niejednokrotnie ją też porządkują, co mogłoby przemawiać za rozszerzeniem zakresu omawianej funkcji i określeniem jej jako funkcji organizująco-porządkującej.

O kolejnej z proponowanych funkcji aktów prawa wewnętrznego – funkcji regulacyjnej – występującej w postaci aktów zawierających dyrektywy dla organów niższego rzędu, wspominał J. Jeżewski²⁴². Funkcja ta jest powiązana z normowaniem kwestii proceduralnych związanych choćby z obiegiem dokumentów czy też z możliwością regulacji sposobu wykonania zadań przez organy podległe²⁴³. Pomimo że przedmiotem regulacji wewnętrznej są działania organizatorskie konkretnej struktury, nie wyklucza to kwalifikowania jej także jako działalności prawotwórczej, gdyż organ działa na podstawie kompetencji prawotwórczej o szczególnym wewnętrznym wymiarze²⁴⁴.

Funkcja informacyjna odnosi się do przekazywania w formie aktu prawa wewnętrznego określonych wytycznych, instrukcji czy dyrektywnych wskazań co do sposobu postępowania, które dla organu podporządkowanego stanowią zarazem źródło wiedzy o konieczności podjęcia określonego zachowania. A zatem akty prawa wewnętrznego mogą zawierać informacje zarówno o sprawach organizacyjnych, związanych choćby z funkcjonowaniem konkretnej struktury, jak i o obowiązujących procedurach i sposobach wykonywania określonych czynności.

1.5. Aksjologia aktów prawa wewnętrznego

Pojęcie wartości stało się słowem-kluczem służącym interpretacji współczesnej rzeczywistości²⁴⁵. Samo określenie wartości należy do pojęć uniwersalnych i może oznaczać pozytywną lub negatywną doniosłość pewnego obiektu albo zjawiska, lub stronę normatywną zjawisk z zakresu świadomości społecznej²⁴⁶. Identyfikuje się z tym, co uznaje się za cenne²⁴⁷. Służy ocenie różnych zjawisk aktualnych dla współczesnej administracji. Problematyka wartości w prawie administracyjnym jest podejmowana coraz częściej. Wynika to z występowania zjawisk i instytucji funkcjonujących w ramach tego prawa, które w konsekwencji wywołują silne konflikty wartości²⁴⁸.

²⁴² J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze działań...*, s. 206.

²⁴³ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 226-227.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 230.

²⁴⁵ A. Szadok-Bratuń, *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016, s. 42.

²⁴⁶ D. Lukyanets, *Hierarchia i konflikt wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 61.

²⁴⁷ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *idem* (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015, s. 11.

²⁴⁸ W. Góralczyk, *Aksjologia środków kierowania w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 745.

W systemie prawa administracyjnego wyróżnia się najczęściej trzy kategorie wartości. Pierwsza grupa odnosi się do wartości wspólnych wszystkim gałęziom prawa, czego przykład stanowi dobro człowieka. Druga obejmuje wartości nie pochodzące z zewnątrz, kreujące system aksjologiczny prawa administracyjnego, znajdujące swoje źródło w Konstytucji RP, takie jak publiczne prawo podmiotowe lub prawo do dobrej administracji. Ostatnia z kategorii dotyczy swoistych wartości prawa administracyjnego, gdyż prawo to chroni w sposób szczególny te wartości, na przykład pojęcie interesu indywidualnego²⁴⁹.

Bez wątplenia wartości determinują stanowienie, stosowanie oraz przestrzeganie prawa, tworząc podstawy dla przyjmowanych rozwiązań²⁵⁰. Interesująca nas aksjologia prawa administracyjnego jest rozważana w odniesieniu do różnych aktów prawnych, w tym rozporządzeń, i jest w znacznym stopniu tożsama z aksjologią systemu prawa administracyjnego²⁵¹. Z tego powodu podejmowane rozważania dotyczą w sposób szczególny wartości związanych z tworzeniem prawa zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązującego, a także relacji dotyczących współdziałania czy stosunków kierowania. Samo pojęcie aktów wewnętrznych jest związane ze sferą stosunków organizacyjnych, gdyż są one wydawane w stosunku do organów administracji podporządkowanych organowi wydającemu akt. Tworzenie prawa wewnętrznego obejmuje kilka etapów. Według P. Ruczkowskiego są to: opis stanów faktycznych dotyczących projektowanej regulacji, opracowanie aktu wewnętrznego z zachowaniem reguł techniki prawodawczej, ewentualny czas dyskusji i zbierania opinii, sformułowanie ostatecznej wersji tekstu prawnego oraz nadanie mocy obowiązującej aktowi wewnętrznemu²⁵².

W związku z tym należy podnieść, że sporo trudności powoduje analiza podstaw aksjologicznych w zakresie stosunków organizacyjnych czy też aktów mających na celu organizację i wsparcie w wykonywaniu zadań publicznych²⁵³. Z tego powodu przydatne dla niniejszej analizy mogą okazać się rozważania W. Góralczyka w kontekście środków kierowania. W tym zakresie autor wskazał na: wartości wyrażone w akcie najwyższej rangi, czyli w Konstytucji RP, to jest: godność, równość, wolność czy dobro wspólne, wartości typowe dla prawa pozytywnego, takie jak: praworządność, pomocniczość, kompetencyjność czy współdziałanie, oraz wartości względne, mające ułatwić, a czasami

²⁴⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 87 i n.

²⁵⁰ J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym...*, s. 23-24.

²⁵¹ Z. Cieślak, *Aksjologia stanowienia rozporządzeń wykonawczych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 361.

²⁵² P. Ruczkowski, *Prawo do dobrej administracji jako dyrektywa tworzenia prawa wewnętrznego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 809.

²⁵³ P. Niemeżuk, *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 766-767.

także umożliwić spełnienie wartości tkwiących w prawie i wartości podstawowych. Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim sprawność, jednolitość czy elastyczność²⁵⁴. Uzupełniając te rozważania, należy dodać, że istota norm konstytucyjnych wynika z ich nadrzędności. Tym samym normy konstytucyjne stanowią doniosłą podstawę aksjologiczną, gdyż świadczą o zgodności z jej normami pozostałych uregulowań zawartych w aktach niższego rzędu²⁵⁵. Trzecia z kolei kategoria wartości odnosi się do wartości prakseologicznych, a więc pozaprawnych, mających istotne znaczenie w stosunkach wewnętrznych.

Uwzględnienie przedstawionych wyżej wartości w kontekście aktów prawa wewnętrznego sprawia, że problematyka aksjologiczna tych aktów jest złożona. Akty wewnętrzne tworzą źródła, w których występuje duży stopień różnorodności, np. w kontekście formy czy organu wydającego akt, co sprawia, że nie mają one zbyt wielu cech wspólnych²⁵⁶. W rozważaniach aksjologicznych należy zwrócić uwagę również na wartości właściwe stanowieniu prawa w porządku decentralistycznym i centralistycznym²⁵⁷. W doktrynie uznaje się za właściwe brak określenia zamkniętego katalogu wartości, a wskazanie jedynie jej puli, której szczegółowe wyliczenie jest trudne²⁵⁸. Z tego powodu należy uznać za celowe wskazanie przykładów kilku podstawowych wartości, które powinny być zachowane w procesie stanowienia prawa wewnętrznego.

Na wstępie, w ślad za poglądami doktryny, warto podkreślić, że spoiwem łączącym aksjologiczne podstawy działania administracji jest dobra administracja²⁵⁹. Prawo do dobrej administracji pełni rolę klauzuli generalnej, obejmującej swym zakresem szczegółowe wartości odnoszące się do tworzenia prawa administracyjnego, np. legalność, subsydiarność, proporcjonalność czy jego racjonalność²⁶⁰.

W ocenie autorki nadrzędną wartością dla procesu stanowienia prawa wewnętrznego powinna stanowić praworządność, a więc zgodność działania organu wydającego akt z przepisami prawa. W przypadku aktów prawa wewnętrznego powyższe oznacza, iż ich wydawanie może mieć miejsce jedynie przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w Konstytucji RP, które zostaną szczegółowo omówione w kolejnym rozdziale. Naruszenie tych warunków spowoduje jednocześnie brak zachowania w działalności

²⁵⁴ W. Góraleczyk, *Aksjologia...*, s. 749-751.

²⁵⁵ R. Kusiak-Winter, *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 73.

²⁵⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 130-131.

²⁵⁷ D. Dąbek, *Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 479 i n.; P. Lisowski, *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 491.

²⁵⁸ M. Szyrski, *Aksjologiczne podstawy sfery wewnętrznej administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 722.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 718.

²⁶⁰ P. Ruczkowski, *Prawo do dobrej administracji...*, s. 804.

prawotwórczej opisywanej wartości. Należy w związku z tym zauważyć, iż problem prawnych podstaw działania państwa ma istotne znaczenie, gdyż odnosi się do wszystkich organów władzy publicznej i tym samym pozwala na zachowanie swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed omnipotencją państwa, a także jego aparatu²⁶¹.

W tym kontekście wspomniana podstawa aksjologiczna łączy się z inną wartością, czyli realizacją przez organy dobra wspólnego, rozumianego jako troska o zaspokajanie interesów publicznych i prywatnych²⁶². Prawo administracyjne powinno mieć na uwadze to dobro, co można wręcz uznać za jego podstawową powinność²⁶³. Ponadto wartościami, które powinny przyświecać organom tworzącym akty prawa wewnętrznego, są bezpieczeństwo prawne jednostki i zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez niego prawa²⁶⁴. W myśl tych reguł skoro akty prawa wewnętrznego nie powinny wpływać na pozycję prawną jednostki, to organ winien tej reguły przestrzegać i nie dążyć do regulowania sytuacji jednostki wskutek przyjmowania aktów, z którymi jednostka często nie ma możliwości zapoznania się.

Ważną wartość stanowi racjonalność tworzonego prawa wewnętrznego, która powinna być charakterystyczna dla całego procesu ustawodawczego²⁶⁵. Stanowienie prawa jest identyfikowane z wyrażeniem woli przez prawodawcę²⁶⁶. Postulat racjonalnego prawodawcy stanowi powszechnie uznawane założenie, w myśl którego jeśli prawodawca jest racjonalny, to należy założyć, że także jego dzieło, czyli akt normatywny, charakteryzuje się racjonalnością. W ślad za jej historycznym ujęciem występuje tu przekonanie o mądrym, roztropnym i sprawiedliwym stanowieniu prawa²⁶⁷. W kontekście aktów wewnętrznych chodzi tu przede wszystkim o ich stanowienie z nieprzekraczaniem swobody regulacyjnej oraz przestrzeganiem procedury ich wydawania²⁶⁸.

Dodatkowo, mając na względzie przede wszystkim akty wydawane w urzędach i jednostkach pomocniczych organów administracji publicznej, należy stwierdzić, iż na aksjologie aktów wewnętrznych mają wpływ także czynniki pozaprawne. Jednym z nich

²⁶¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

²⁶² P. Wszółek, *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości prawa administracyjnego...*, s. 105.

²⁶³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 77.

²⁶⁴ Por. L.K. Jaskuła, *Aksjologiczne ramy stanowienia praw powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 466 i n.

²⁶⁵ M. Stec, *Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 350

²⁶⁶ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979, s. 50-52.

²⁶⁷ T. Chauvin, T. Stawiecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 208; P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7 (1), s. 98-100.

²⁶⁸ Szerzej: J. Mielczarek-Mikołajów, *Zasady prawidłowej legislacji w kontekście aktów prawa wewnętrznego*, Acta UWr. nr 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1, s. 218-223.

pozostaje bez wątplenia kultura organizacyjna, która ma być realnie stosowana do treści wynikających z aktów wewnętrznych. Jest to szczególnie widoczne w przypadku m.in. regulaminów organizacyjnych o charakterze wewnętrznym. W obsłudze wewnętrznej petentów ważny jest wizerunek, wiarygodność i satysfakcja odbiorców. Z tego powodu wartościami dostrzeżonymi w tych aktach są przede wszystkim skuteczność, sprawność czy racjonalność, a więc wartości typowo prakseologiczne, odnoszące się przede wszystkim do celowego działania ludzkiego²⁶⁹.

Podsumowując te rozważania, należy wskazać, iż podstawową wartością tworzenia aktów wewnętrznych jest praworządność. W drugiej kolejności warto podkreślić wartości takie jak: racjonalność, bezpieczeństwo prawne jednostki i zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez niego prawa. Z kolei wartości prakseologiczne, odnoszące się do sprawności działania, choć posiadają niemałe znaczenie w praktyce regulacji stosunków organizacyjnych, to jednak z uwagi na ich często pozaprawny charakter powinny być traktowane uzupełniająco.

1.6. Akty prawa wewnętrznego w wybranych krajach europejskich

1.6.1. Niemcy

Stanowienie przepisów wewnętrznie obowiązujących (*Verwaltungsvorschriften*) zostało szeroko opisane w nauce niemieckiej, w której podkreśla się m.in. problem ich kwalifikacji²⁷⁰. Zanim jednak przedstawię ujęcie doktrynalne, warto wskazać na regulację konstytucyjną Niemiec, zawierającą unormowania odnoszące się do źródeł prawa, tj. w art. 84-86 tej Konstytucji. Zgodnie z tymi postanowieniami Rząd Federalny może za zgodą Bundesratu wydawać ogólne przepisy administracyjne. Przepisy administracyjne mogą przykładowo dotyczyć wewnętrznej organizacji urzędów. W powołanych przepisach istnieje także podstawa do wydawania instrukcji, które mają być kierowane do najwyższych władz krajów związkowych, chyba że Rząd Federalny uzna dany przypadek za pilny²⁷¹. Konstytucja odnosi się jeszcze przykładowo w art. 58 do zarządzeń

²⁶⁹ K. Kłosowska-Lasek, *Aksjologia statutów i regulaminów urzędów wojewódzkich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego...*, s. 821-825.

²⁷⁰ J. Becker, *Internes Verwaltungshandeln*, „Landes- und Kommunalverwaltung” 1991, s. 100 i n.; T. Sauerland, *Die Verwaltungsvorschrift im System der Rechtsquellen*, Berlin 2005; A. Guckelberger, *Zum methodischen Umgang mit Verwaltungsvorschriften*, „Die Verwaltung” 2002, s. 61 i n.; M. Beckmann, *Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1987, s. 611 i n.; W. Erbguth, *Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1989, s. 473 i n.; M. Jachmann, *Die Bindungswirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften*, „Die Verwaltung” 1995, s. 17 i n.

²⁷¹ Zob. art. 84-86 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [dostęp: 15.07.2021].

Prezydenta, wskazując, iż dla ważności rozporządzeń i zarządzeń Prezydenta Federalnego obowiązuje wymóg kontrasygnaty Kanclerza Federalnego lub właściwego ministra federalnego. Akty te mogą mieć charakter zarówno generalno-abstrakcyjny, jak i indywidualno-konkretny i stanowią odrębną konstrukcję prawa konstytucyjnego²⁷².

Chodzi o całą gamę różnorodnych przepisów zwanych przepisami administracyjnymi²⁷³. Przepisy administracyjne zostały szeroko opisane w nauce niemieckiej, w której występowały wcześniej pod nazwą rozporządzeń administracyjnych²⁷⁴. Tak zwane interna administracyjne obejmują sprawy organizacyjne, administrację i działanie zakładów administracyjnych oraz instrukcje. Podkreśla się, że przepisy administracyjne stanowią ogólne regulacje wydawane przez rządowe lub administracyjne organy wyższego szczebla. Są one kierowane do podmiotów podporządkowanych niższego szczebla. Przedmiotem regulacji tych aktów mogą być kwestie organizacyjne lub konkretne działanie urzędu administracyjnego²⁷⁵. Przepisy administracyjne stanowią ogólne normy dotyczące wewnętrznej organizacji administracyjnej i są skierowane przez przełożonych określonych stanowisk rządowych czy też administracyjnych do władz niższego szczebla, urzędników oraz funkcjonariuszy na podstawie posiadanych kompetencji w zakresie wydawania poleceń. Przepisy te służą bliższemu określeniu wewnętrznego porządku i organizacji danego urzędu, a także przebiegu postępowania oraz stosowania prawa²⁷⁶. Terminologia stosowana w odniesieniu do przepisów administracyjnych dotyczących sfery wewnętrznej jest zróżnicowana, o czym świadczą użyte określenia, tj. zarządzenie, instrukcja administracyjna, okólnik czy wytyczna. Niektórzy przedstawiciele nauki do grupy tych przepisów kwalifikują normy regulujące ustroj zakładów administracyjnych²⁷⁷.

Problematyka aktów wewnętrznych jest też rozważana pod kątem ich odróżnienia od przepisów powszechnie obowiązujących. Szczególnie interesująco przedstawia się kwestia ich rozróżnienia od rozporządzeń (*Rechtsverordnung*), które stanowią akt wykonawczy oraz powszechnie obowiązujący²⁷⁸. Tematyka ta pojawiła się m.in. również w kontekście implementacji aktów prawa europejskiego w formie aktów wewnętrznych.

²⁷² A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, *Działalność prawotwórcza egzekutywy w świetle Ustawy Zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 112.

²⁷³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 87.

²⁷⁴ Rozporządzenia administracyjne nazywano ogólnymi przepisami administracyjnymi, które obowiązują wewnątrz administracji. Jest to cecha pozwalająca odróżnić je od rozporządzeń z mocą ustawy. Do tych rozporządzeń kwalifikowano zarządzenia, przepisy służbowe czy instrukcje. Zob. E. Fortshoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973, s. 97.

²⁷⁵ H.B. Braun, U. Kanzok, H.L. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Regensburg-Bonn 1997, s. 51.

²⁷⁶ D. Bruns, M. Möller, *Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern*, Erfurt 1993, s. 139.

²⁷⁷ P. Ruczkowski, *Źródła prawa wewnętrznego w niemieckim prawie administracyjnym*, [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Kielce 2012, s. 223.

²⁷⁸ Por. B.O. Bryde, *Art. 80, Akapit 3*, [w:] P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar, Bd 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München 2003, s. 240.

W związku z tym Europejski Trybunał Sprawiedliwości nakazał, aby z uwagi na charakter tych aktów implementacja prawa europejskiego odbywała się w formie aktów powszechnie obowiązujących²⁷⁹.

Rozważania porządkujące nad przepisami administracyjnymi doprowadziły do wniosku, że akty te mogą przybierać różną formę i dotyczą przede wszystkim kwestii wewnętrznej organizacji oraz działalności administracji. Nie mogą one oddziaływać lub ingerować w sferę praw i wolności obywatela. W związku z tym na podstawie przeprowadzonych analiz A. Bień-Kacała wyróżniła cztery typy przepisów administracyjnych. Pierwszą grupę stanowią wewnętrzne zarządzenia i wytyczne dotyczące organizacji pracy administracji, a także innych kwestii o technicznym charakterze. Druga grupa obejmuje akty normujące organizację, właściwości oraz sposób postępowania administracji w sprawach nieunormowanych ustawami lub rozporządzeniami. Trzecia dotyczy sposobu interpretacji norm ustawowych oraz ustalenia korzystania z uznania administracyjnego, zaś ostatnia odnosi się do sytuacji osób pozostających w stosunku podporządkowania²⁸⁰.

1.6.2. Szwecja

Poza sprawami regulowanymi w drodze ustaw rząd może stanowić akty w formie rozporządzeń. Przepisy dotyczące wykonywania ustaw oraz przepisy, które zgodnie z prawami fundamentalnymi nie muszą być uchwalane przez Riksdag. Rząd ma kompetencje do przekazywania organom niższego szczebla prawa wydawania przepisów w drodze rozporządzenia²⁸¹.

W zakresie przepisów administracyjnych dotyczą one przepisów odnoszących się do wykonywania ustaw, czyli regulaminów uzupełniających przepisy prawa, głównie na płaszczyźnie administracyjnej. Przepisy administracyjne obejmują również regulacje, o których może decydować rząd bez specjalnego zezwolenia Riksdagu. Składają się z regulacji, które zgodnie z prawem podstawowym nie wymagają decyzji Riksdagu. Obejmują one także zarówno instrukcje organów państwowych, jak i przepisy dotyczących opłat, w tym przede wszystkim opłat dobrowolnych nie dotyczących monopolu lub wykonywania władzy publicznej. Możliwa jest także subdelegacja rządu udzielona np. agencji administracyjnej do wydania przepisu w obu obszarach²⁸².

²⁷⁹ K. Faßbender, *Die Umsetzung von Umweltstandards der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 2001, s. 75.

²⁸⁰ A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 112.

²⁸¹ § 13¹ rozdziału 7 Konstytucji Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html> [dostęp: 15.07.2021].

²⁸² M. Insberg, *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Acts (with introduction)*, Stockholm 2016, s. 9.

W nawiązaniu do powyższego należy podkreślić, że zarządzenia czyli tzw. *kun-göreka* dotyczą organów administracyjnych podporządkowanych bezpośrednio rządowi. Mogą być wydawane na podstawie upoważnienia, które w przeciwieństwie do zasad konstytucyjnych obowiązujących w Polsce może być zawarte nie tylko w ustawie, ale również w rozporządzeniu. Podstawa prawna powinna być w akcie prawnym. Zarządzenia publikuje się w periodykach organów je wydających²⁸³.

Za inny rodzaj aktu wydawany przez organy administracji publicznej uznaje się instrukcje, które są adresowane do podporządkowanych im jednostek. W odróżnieniu od zarządzeń podstawa prawna instrukcji nie musi być tak ściśle określona. Najważniejszym warunkiem jej dotyczącym jest brak sprzeczności z brzmieniem przepisów ustaw²⁸⁴.

1.6.3. Czechy

W przypadku Czech analiza źródeł prawa wewnętrznego jest o wiele trudniejsza z uwagi na brak bezpośredniego odwołania w konstytucji do tych aktów. W art. 78 Konstytucji jest mowa o tym, że w celu wykonania ustawy i w jej granicach rząd jest upoważniony do wydawania rozporządzeń. Wiele wątpliwości interpretacyjnych wywołuje treść art. 79 (3), w myśl którego ministerstwa, inne urzędy administracji i organy samorządu terytorialnego mogą na podstawie i w granicach ustawy wydawać przepisy prawne, jeśli zostaną do tego przez ustawę upoważnione. Konstytucja jednocześnie nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „przepisów prawnych”, które zostały wskazane w omówionym przepisie. Na uwagę zasługuje również art. 104 (3), zgodnie z którym organy przedstawicielskie mogą w granicach swych kompetencji wydawać powszechnie obowiązujące przepisy prawne²⁸⁵.

Cechą charakterystyczną aktów wewnętrznych jest ich ograniczony zasięg obowiązywania dotyczący podmiotów podporządkowanych organizacyjnie organowi wydającemu akt. Mają charakter normatywny lub instrukcyjny, który przybliża je do statusu aktów stosowania prawa. Są to szczególnie instrukcje, dyrektywy czy wytyczne. Przepisy wewnętrzne stanowią normy statutowe. Niektórzy z przedstawicieli doktryny nie zaliczają aktów wewnętrznych do źródeł prawa²⁸⁶.

²⁸³ W. Sokolewicz, *Źródła prawa w Szwecji*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Prawo na zachodzie. Studia źródeł prawa w systemie demokratycznym*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 192-193.

²⁸⁴ *Ibidem*, s. 194.

²⁸⁵ Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/ustava.pdf [dostęp: 15.07.2021]. Zob. tłumaczenie Marii Kruk-Jaros, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf [dostęp: 15.07.2021].

²⁸⁶ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródła)...*, s. 232-234.

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że problem sfery wewnętrznej został zauważony w nauce niemieckiej w drugiej połowie XIX w. Uwagę zwraca klasyczna koncepcja P. Labanda, odmawiającego znaczenia procesom dotyczącym wewnętrznej sfery administracji. Pogląd ten został wprawdzie zanegowany w późniejszym czasie w nauce zachodniej i w ślad za tym także w polskiej nauce socjalistycznej, ale na długie lata wyznaczył sposób pojmowania tej problematyki.

W czasach Rzeczypospolitej Ludowej problem sfery wewnętrznej stał się zagadnieniem spornym. W początkowym etapie tego okresu akcentowano brak istnienia „odrębnego wewnętrznego porządku prawnego” i dlatego przepisom wewnętrznym odmawiano charakteru źródeł prawa. W późniejszym okresie, tzn. od lat 70. ubiegłego wieku, opowiadano się za uznaniem sfery wewnętrznej za obszar podlegający regulacji prawnej. Uwypuklono kwestię występowania „nierygoryzowanych, różnopościowych, dowolnych form determinacji prawnej działań wewnętrznych”²⁸⁷. Sporą trudność stanowiło ustalenie podstaw prawnych sfery wewnętrznej, a także często płynnej granicy dzielącej tę sferę od sfery zewnętrznej. Rozważano zagadnienia oddziaływania sfery wewnętrznej na sferę zewnętrzną oraz wpływu sfery wewnętrznej na sytuację prawną jednostki. W literaturze pojawiła się oryginalna koncepcja I. Lipowicz, odróżniającej „prawo dla sfery wewnętrznej” i „prawo sfery wewnętrznej”. Szczególny przedmiot rozważań stanowiło zarządzanie gospodarką narodową, co potwierdzały dyskusje toczące nad samodzielnością przedsiębiorstwa państwowego i jego wyłączeniem z układu wewnętrznego, co skutkowało brakiem możliwości stosowania poleceń służbowych.

Akty wewnętrzne traktowano w istocie jako element sfery wewnętrznej. W okresie państwa socjalistycznego akty te charakteryzowała niezwykła różnorodność. Pojawiła się ogromna liczba oraz drobiazgowość prawotwórstwa wewnętrznego, co było związane z tendencją do szczegółowego regulowania zagadnień w formie gęstej sieci zarządzeń, instrukcji lub innych aktów. Rysem charakterystycznym dla tamtego okresu był brak jednolitego stanowiska co do charakteru prawa wewnętrznego, co wiązano z wątpliwościami w zakresie uznania ich za źródło prawa. Praktyka wydawania tych aktów była powszechnie krytykowana, prowadząc do twierdzeń o „rozchwianiu” koncepcji źródeł prawa i tym samym utworzeniu niejasnych granic systemu. Praktyka działalności administracyjnej wskazywała wręcz na tzw. odwrócenie hierarchii źródeł prawa, czego skutkiem był silniejszy wpływ na działalność organu podporządkowanego aktu wydanego przez organ nadrzędny niż ustawy.

²⁸⁷ J. Jeżewski, *Administracyjnoprawne badania działań...*, s. 27.

Działalność prawotwórcza administracji w postaci aktów wewnętrznych jest obecnie identyfikowana z kategorią aktów normatywnych. Z tego powodu podjęłam rozważania nad wymogami warunkującymi normatywność aktu wewnętrznego. Zauważyłam, że uznawany od wielu lat model aktu normatywnego, zawierającego jedynie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym, uległ widocznemu osłabieniu pod wpływem poglądów doktryny, sygnałów płynących z praktyki i niektórych tez zawartych w orzecznictwie. Pomimo tego przyjąłam tradycyjny model aktu normatywnego o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Akty niezawierające norm generalno-abstrakcyjnych nie należą do sfery stanowienia prawa, ale do sfery jego stosowania. To z kolei wskazało na płynną granicę dzielącą akt normatywny od innych prawnych form działania, tj. od aktów indywidualnych, co z kolei stanowiło pole do rozważań nad aktami stanowienia i stosowania prawa.

W kolejnej części tego rozdziału podjęłam próbę opisaną funkcji aktów prawa wewnętrznego. Funkcja wykonawcza oznacza wykonywanie przez akty prawa wewnętrznego norm zawartych w ustawach, a w przypadku uchwał Rady Ministrów także w Konstytucji. Funkcja kierowania polega na dyrektywnym nakazie określonego zachowania wobec podmiotu podporządkowanego i stanowi podstawę wyróżnienia pozostałych funkcji, tj. organizacyjnej, regulacyjnej i informacyjnej. Pierwsza z nich odnosi się do uprawnienia do kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej. Druga jest związana z kwestią regulowania zagadnień proceduralnych związanych choćby z obiegiem dokumentów czy też z możliwością regulacji sposobu wykonania zadań przez organy podległe. Trzecia z wyróżnionych funkcji obejmuje przekazywanie w formie aktu prawa wewnętrznego określonych wytycznych, instrukcji czy dyrektywnych wskazań co do sposobu postępowania organu podporządkowanego, stanowiąc zarazem źródło wiedzy o konieczności podjęcia danego zachowania.

Kolejne podjęte rozważania dotyczyły aksjologii aktów wewnętrznych. Rozważania nad wartościami prawa administracyjnego są coraz częściej podejmowane, również w kontekście stanowienia prawa. W doktrynie w kontekście sfery wewnętrznej podkreśla się, że trudno wyróżnić grupę wartości odnoszących się do niej bezpośrednio. Bez wątplenia nadrzędną wartością jest legalność. W dalszej kolejności można wskazać na wartości konstytucyjne, na przykład dobro wspólne lub wartości prakseologiczne, odnoszące się do sprawności działania.

Porównanie regulacji aktów wewnętrznych w kontekście Niemiec, Szwecji i Czech pozwoliło na wysunięcie wniosku o różnorodnym podejściu do tej tematyki. Przede wszystkim państwa te różni zawarcie (lub nie) problematyki aktów wewnętrznych czy przepisów prawnych w konstytucji lub nadanie albo odmowa ich charakteru prawnego.

Rozdział 2

Akty prawa wewnętrznego w świetle konstytucyjnej konstrukcji systemu źródeł prawa

Wprowadzenie

Poprzedni rozdział pracy służył wskazaniu teoretycznych podstaw aktów prawa wewnętrznego. W drugim rozdziale monografii zostanie przedstawiona problematyka aktu prawa wewnętrznego z perspektywy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Takie ujęcie jest logiczną konsekwencją bliskich relacji łączących prawo konstytucyjne z prawem administracyjnym, opisywanych w nauce polskiej już od drugiej połowy XIX w.²⁸⁸, świadczących o wpływie konstytucji na prawo administracyjne²⁸⁹. Konieczne jest więc

²⁸⁸ O powiązaniach obu nauk pisali już twórcy polskiej myśli administracyjnej w drugiej połowie XIX w. Zdaniem A. Okolskiego prawo administracyjne nie interesuje się (tak jak prawo państwowe) całością związków zachodzących pomiędzy poszczególnymi podmiotami państwa, ale zajmuje się tymi relacjami, które łączą jednostkę z państwem. Prawo państwowe określa zasady funkcjonowania administracji i prawa administracyjnego. Wskazuje również na zakres ich działania, wyodrębniając te sfery życia, w których aktywność powinna należeć tylko i wyłącznie do obywateli. Dlatego tak ważne jest właściwe zaznaczenie sfery ingerencji administracji. Pozostawienie jej zbyt szerokiego zakresu działania może spowodować znaczne ograniczenie wolności obywateli. Dla F. Kasparka prawo polityczne *sensu largo* obejmuje naukę prawa administracyjnego oraz naukę prawa politycznego *sensu stricto*. Prawo polityczne stanowi dla autora naukę nazywaną później prawem konstytucyjnym. Jest to więc dziedzina wiedzy zgłębiająca problematykę organów państwowych, funkcji władzy państwowej, form działania państwa. Reguluje ponadto stosunek władzy do jej obywateli. J.B. Oczapowski za to akcentował pochodzenie prawa administracyjnego od prawa politycznego, stanowiącego wcześniej nieodłączną jego część. Pomimo uznania ich za odrębne nauki powiązanie obu dziedzin jest bardzo silne. Prawo polityczne ustala układ władzy w państwie, wyznacza podstawowe organy, stanowi o prawach i obowiązkach obywateli. Normy konstytucyjne, na których się ono opiera, są bezsprzecznym wyrazicielem politycznej woli obywateli, której wykonanie jest zadaniem prawa administracyjnego. Wynika z tego pewne podporządkowanie prawa administracyjnego prawu politycznemu. Jego służebna funkcja przejawia się w uszczegółowieniu postanowień dotyczących władzy wykonawczej. Prawo administracyjne powinno być zgodne z prawem politycznym, dlatego też ma się do niego odnosić. Por. F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, t. I i II, Kraków 1888, s. 25 i n.; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1882, t. 2, s. 14-15; J.B. Oczapowski, *Zakres i osnowa prawa politycznego i polityki ustroju*, Lwów 1873, s. 6-7.

²⁸⁹ Zob. J. Łętowski, *Wpływ Konstytucji na prawo administracyjne*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 147 i n.

uwzględnienie konstytucyjnej koncepcji w kontekście aktów prawa wewnętrznego, dlatego wątku konstytucyjnego nie można w żaden sposób pominąć. Poza tym konstytucyjna koncepcja źródeł prawa w sposób oczywisty wpływa na poszczególne jego elementy²⁹⁰.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii. Najważniejsza z nich dotyczy konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego na tle pochodzącej z Konstytucji koncepcji źródeł prawa. W rozważaniach prowadzonych w pierwszym rozdziale przyjął, iż akty prawa wewnętrznego mają charakter normatywny i zawierają normy abstrakcyjno-generalne, a także posiadają cechę „nowości”. W związku z tymi ustaleniami pojawia się pytanie o kształt konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Czy wprowadzony podział na źródła prawa powszechnie obowiązujące i źródła prawa wewnętrznie obowiązujące ma charakter dychotomiczny? A może istnieje podstawa do wyodrębnienia trzeciej kategorii źródeł prawa? Jakie warunki, w świetle unormowań Konstytucji RP, powinien spełniać akt prawa wewnętrznego?

Konstytucyjna koncepcja aktu prawa wewnętrznego wymaga przedstawienia zagadnień związanych z otwartym charakterem źródeł wewnętrznych, formami tych aktów, podmiotami kompetentnymi do ich wydawania, zawieraną przez nie treścią. Na tym tle powstaje jeszcze kilka innych wątpliwości. Czy akty wewnętrzne mogą być wydawane jedynie na podstawie ustawy? Czy dopuszczalna jest forma rozporządzenia jako podstawa prawna dla aktu wewnętrznego? Kolejna wątpliwość dotyczy konstytucyjnego zakazu wpływu aktu prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki. Czy zatem analizowane źródła rzeczywiście nie wywierają wpływu na prawa i obowiązki jednostki? Jakie zasady powinny towarzyszyć stanowieniu aktów prawa wewnętrznego? Wnioski wynikające z tak sformułowanego problemu posłużą z kolei ustaleniu, czy konstytucyjna koncepcja źródeł prawa wewnętrznego spełnia wymogi związane z zasadą demokratycznego państwa prawa.

2.1. Konstytucyjny system źródeł prawa

Rozważania podejmowane w tej części pracy należy rozpocząć od ustalenia definicji pojęcia źródła prawa. Dla F. Longchamps oznaczało ono tradycyjną nazwę dla „dróg tworzenia się tego prawa”. Uczony określał je jako sposób, w jaki tworzy się, utrzymuje i zmienia prawo administracyjne²⁹¹. Definicja ta jest często przywoływana

²⁹⁰ D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane, 24–27 września 2006 r.*, Warszawa-Kraków 2007, s. 80.

²⁹¹ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 95; *idem*, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 95 i n.

w literaturze, choć w piśmiennictwie występują także inne ujęcia²⁹². Konstytucja przyjęła pozytywistyczną koncepcję źródeł prawa²⁹³, która nie jest w żadnej mierze wyrazem radykalnego pozytywizmu, o czym świadczy aksjologiczne odniesienie do idei państwa prawa²⁹⁴. W interesującym nas kontekście należy uznać źródła prawa w zakresie działalności administracji za akty właściwych organów państwowych wydanych w odpowiedniej formie, zawierające także ogólne obowiązujące reguły zachowania, w węższym techniczno-prawnym znaczeniu²⁹⁵.

Problematyka źródeł prawa²⁹⁶ została po raz pierwszy unormowana w ramach jednego rozdziału²⁹⁷ w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹⁸, choć myśl dążąca do wyodrębnienia problematyki źródeł prawa w ramach jednej części, poczynając od II Rzeczypospolitej, nie była w Polsce nowa. W tym kierunku zmierzała Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁹⁹, zawierająca w rozdziale VI regulacje dotyczące ustawodawstwa,

²⁹² Dla P. Sarneckiego źródła prawa są to „dokumenty urzędowe, zawierające reguły obowiązującego i wymagalnego zachowania ludzi lub ich najrozmaitszych zrzeczeń, a także kompetencje instytucji publicznych, zwłaszcza organów państwa”. W literaturze odróżnia się źródła prawa *sensu stricto* od źródeł prawa *sensu largo*. Pierwsze z nich to nic innego jak akty stanowienia prawa, natomiast drugie określenie oznacza wprowadzone do Konstytucji w rozdziale „Źródła prawa” akty prawa wewnętrznego, a także niewymienione w ustawie zasadniczej różnorakie formy prawotwórcze uzupełniające konstytucyjny katalog źródeł, szczególnie istotny w prawie administracyjnym, zob. P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załuca (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 254; por. też J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 92-95.

²⁹³ Polemiczne uwagi dotyczące pozytywistycznej koncepcji źródeł prawa w kontekście aktów prawa wewnętrznego wyraził P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, Prz. Sejm. 2014, nr 1, s. 63-78.

²⁹⁴ K. Działocha, *Komentarz do rozdziału III Konstytucji. Uwaga nr 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1999, s. 6.

²⁹⁵ M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 129.

²⁹⁶ W teorii prawa pojęcie „źródła prawa” nie zostało ujęte w sposób jednolity. Według Z. Ziemińskiego są to fakty, które w danym systemie uznano za fakty prawotwórcze – *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 106. Według innego ujęcia pojęcie źródeł prawa oznacza akt organu państwa przysługujący na podstawie kompetencji prawodawczej i zawierający w swej treści przepisy prawne. Zdaniem W. Dawidowicza przepis ten stanowi podstawę do zrekonstruowania norm prawnych jako normatywnej wypowiedzi o określonej strukturze, por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 15. W świetle kolejnej koncepcji źródła prawa oznaczają sposoby, w jakie tworzy się, utrzymuje i zmienia prawo. Dla zbadania tych sposobów konieczne jest wyróżnienie poszczególnych składników gatunkowych obowiązującego porządku prawnego, np. ustawy, rozporządzenia, zarządzenia itp., T. Kuta, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *op. cit.*, s. 35.

²⁹⁷ Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. obejmuje problematykę źródeł prawa w formie jednego rozdziału, choć kwestia takiego ich ujęcia nie była do końca przesądzona, bowiem w pracach nad ustawą zasadniczą rozważano również koncepcję polegającą na rozproszeniu tych regulacji w całym tekście Konstytucji, w rozdziałach dotyczących struktury, kompetencji i trybu działania poszczególnych organów administracji publicznej. Ostatecznie uznano, iż umiejscowienie w ramach jednego rozdziału całości problematyki źródeł prawa spowoduje ich uporządkowanie oraz zaakcentowanie kilku zasad odnoszących się do ich ogłaszania i trybu wchodzenia w życie. Zob. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Prz. Legisl. 1996, nr 4, s. 17.

²⁹⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁹⁹ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

a w rozdziale VII unormowania odnoszące się do budżetu, przybierające postać prawną ustawy³⁰⁰.

Z tego punktu widzenia zwraca uwagę art. 49 Konstytucji kwietniowej zawierający wyliczenie aktów ustawodawczych, tj. ustaw i dekrétów oraz wskazanie o zakazie sprzeczności tych aktów z Konstytucją. Choć uregulowania wspomnianej Konstytucji można odczytywać jako próbę utworzenia systemu źródeł prawa, to jednak cel ten nie został osiągnięty, choćby z uwagi na unormowanie kwestii wydawania rozporządzeń w ramach rozdziału III „Rząd”³⁰¹. Zamyśl rozdziału VI Konstytucji kwietniowej dotyczył bowiem jedynie aktów ustawodawczych i procedur ich ustanawiania, a nie skali całego prawotwórstwa³⁰².

W nawiązaniu do tych uwag należy spostrzec, że inne konstytucje polskie, tj. Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r.³⁰³ oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.³⁰⁴, zakładały rozproszenie materii źródeł prawa w ramach poszczególnych rozdziałów. Nie sposób nie zauważyć, że obowiązująca w czasach Rzeczypospolitej Ludowej koncepcja źródeł prawa była wielokrotnie przedmiotem krytyki. Podstawowy problem dostrzeżony w toku podejmowanych dyskusji stanowiło „rozchwianie” koncepcji źródeł prawa. Dotyczyło to zarzutów niejasnego wyznaczenia kompetencji prawodawczych organów państwa oraz nieprecyzyjnego określenia relacji pomiędzy aktami prawotwórczymi, co w praktyce doprowadzało do występowania pozakonstytucyjnych form tworzenia prawa przez pozakonstytucyjne organy.

³⁰⁰ P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 119.

³⁰¹ Według art. 27 Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie mieli prawo wydawać rozporządzenia celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie.

³⁰² J. Jeżewski, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 154.

³⁰³ Konstytucja z dnia 21 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267) w art. 3, dotyczącym władzy ustawodawczej, regulowała problematykę rozporządzeń władzy, z której wynikają prawa i obowiązki obywateli. W świetle tego przepisu wskazane akty posiadały moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. Konstytucja określała nadto zakres spraw, które mogły być stanowione jedynie w drodze ustawy. Były to: ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwolenie na coroczny pobór rekruta (art. 5), zaciągnięcie pożyczki państwowej, zdobycie, zmiana i obciążenie nieruchomości majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo (art. 6), sposób wykonania kontroli parlamentarnej nad długami państwa (art. 9). Kwestia wydawania innych aktów prawnych została przykładowo uszczegółowiona w art. 44, normującym pozycję ustrojową władzy wykonawczej, z którego wynika możliwość wydawania przez Prezydenta, ministrów oraz władze im podległe rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i zakazów z możliwością zastosowania przymusu ich wprowadzenia. Wydawanie tych aktów mogło nastąpić w celu wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe. Z kolei art. 67 normujący problematykę samorządu terytorialnego, ustalonego zgodnie z zasadą dekoncentracji, dawał prawo stanowienia aktów w sprawach należących do jego zakresu działania.

³⁰⁴ Art. 15 ust. 3 legitymował Sejm do uchwalania ustaw, natomiast do kompetencji Rady Ministrów, zgodnie z art. 33 pkt 8, należało także wydawanie rozporządzeń i uchwał na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania. Ministrowie z kolei mogli wydawać rozporządzenia i zarządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, o czym stanowił art. 33 ust. 2 Konstytucji.

W następstwie tej sytuacji umocnił się pogląd, że przed wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. system źródeł prawa był systemem otwartym zarówno od „góry”, jak i od „dołu”. Otwarcie od „góry” oznaczało dopuszczanie do systemu czynników pozaprawnych, a od „dołu” – zaaprobowanie wpływu norm pozaprawnych, prawa sędziowskiego czy doktryny. W ten sposób zaakceptowano funkcjonowanie pozakonstytucyjnych aktów prawotwórczych wydawanych nie tylko przez organy centralne, ale także terenowe. Trudno zaprzeczyć, iż wykształcone w ten sposób reguły prawoznawstwa cechowała niepewność, czemu sprzyjało także niejasne wyrażenie kompetencji prawotwórczych organów państwa oraz nieprecyzyjnie ustalone relacje pomiędzy organami prawotwórczymi. Dodatkowo na nasilenie zjawiska niepewności reguł prawodawstwa wpływała lakoniczność unormowań w tekście Konstytucji PRL³⁰⁵. „Niejasność i niepewność reguł tworzenia prawa sprzyjała jego instrumentalnemu traktowaniu i ułatwiała prowadzenie doraźnych gier politycznych. Władza polityczna autorytarnego państwa nie była zainteresowana ich uporządkowaniem. W szczególności nie dążyła do opracowania przejrzystych reguł odpowiedzialności za prawodawstwo ani funkcjonowania instytucji, której zadaniem byłaby kontrola konstytucyjności prawa”³⁰⁶.

Wątpliwości i zarzuty kierowane pod adresem Konstytucji PRL stały u podstaw uporządkowania koncepcji źródeł prawa w tekście obecnej Konstytucji. Celem tych zmian było przede wszystkim zagwarantowanie obywatelowi bezpiecznej pozycji, chroniącej go w społeczności państwowej, oraz zapewnienie „przejrzystości” i sprawności działania władz publicznych. Przemiany systemowe zachodzące na przełomie lat 80. i 90. spowodowały znaczne zmiany ustrojowe, które miały doprowadzić do wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Urzeczywistnienie funkcji prawa realizowanej w ramach demokratycznego państwa prawnego wymagało spełnienia przez akty prawne wielu warunków, związanych choćby z zachowaniem odpowiedniej relacji między tymi aktami i traktowaniem ich jako logicznego porządku ujętego w ramach systemu, a nie w ramach luźnego, przypadkowego zbioru norm³⁰⁷. W pracach nad nową Konstytucją zwracano uwagę na istnienie licznych aktów prawotwórczych, które w świetle projektowanej ustawy zasadniczej miały utracić ten status, co wzmogło dyskusję nad problematyką tzw. szarej strefy prawotwórstwa o niejasnym statusie konstytucyjnym, niebezpiecznej z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego³⁰⁸. Była to reakcja na

³⁰⁵ S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Prz. Legisl. 1996, nr 4, s. 32.

³⁰⁶ Eadem, *Koncepcja źródeł prawa*, „Rzeczpospolita” 7 lipca 1998 r., za: M. Kotulski, *Źródła prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 52.

³⁰⁷ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 792-793.

³⁰⁸ P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie...*, s. 20.

skutki realizacji odwrotnej hierarchii norm obowiązującej w ramach Konstytucji z 1952 r., w której każda instrukcja lub wytyczna była ważniejsza od ustawy, tym samym niszcząc jej pozycję normatywną³⁰⁹. Z tego powodu jednym z najczęściej podnoszonych postulatów było zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wprowadzenie odpowiednich form kontroli aktów prawotwórczych oraz ustalenie prawnych form ochrony jednostki w sytuacji naruszenia reguł w zakresie tworzenia prawa³¹⁰.

Ukształtowany w ten sposób system źródeł prawa doprowadził w doktrynie do uznania przeprowadzonej zmiany za radykalną, o przełomowym znaczeniu. W tym tonie o wprowadzanych rozwiązaniach wypowiadał się m.in. A. Bałaban³¹¹. Nie wszyscy jednak podzielali tę opinię. Warto wskazać tutaj stanowisko A. Gwiżdża, który twierdził: „Nie podzielam jednak poglądu tych autorów, którzy dopatrują się w tych zmianach «radykalnego» odstępstwa od zasad uprzednio ustanowionych i uprzednio obowiązujących (choć przynajmniej niekoniecznie w przeszłości konsekwentnie przestrzeganych!) lub też sugerują, że Konstytucja dokonała «przełomu» w tych zasadach”. Zdaniem tego autora ustawa zasadnicza raczej potwierdziła stabilność podstawowych elementów polskiego systemu tworzenia prawa³¹².

Wydaje się, że zaprezentowana wypowiedź A. Gwiżdża jest poglądem odosobnionym i niezasługującym na aprobatę. Przemiany ustrojowe, związane także z wprowadzeniem zasady trójpodziału władzy, miały na celu urzeczywistnienie zasad demokratycznego państwa prawa, które wcześniej w praktyce nie funkcjonowały i nie mogły funkcjonować. Znaczenie, jakie w Konstytucji RP powinna mieć problematyka źródeł prawa, najlepiej obrazuje umiejscowienie tej tematyki w rozdziale III Konstytucji, co podkreśla wysokie miejsce i rangę, jaką do tych unormowań przywiązywali jej twórcy³¹³.

Kontynuując prowadzone rozważania, należy w tym miejscu nakreślić konstrukcję źródeł prawa unormowanych w art. 87-94 Konstytucji RP. Nie sposób pominąć kwestii, iż ustawa zasadnicza dokonała podziału źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązujące i źródła prawa wewnętrźnie obowiązujące. Choć zastosowane

³⁰⁹ I. Lipowicz, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 97.

³¹⁰ Zob. np. S. Wronkowska, *Propozycje w sprawie zasad konstrukcji systemu prawnego w nowej Konstytucji PRL*, [w:] J. Mazur (red.), *System źródeł prawa – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 1988, s. 58.

³¹¹ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sejm. 1997, z. 5, s. 34; *idem*, *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003, s. 87.

³¹² Autor do trwałych elementów tego systemu zalicza: oparcie całej koncepcji prawotwórstwa na pozytywistycznej koncepcji prawa, oddalenie deklaracji czy zapowiedzi odnoszących się do prawa natury, utrzymanie idei zbioru praw w Polsce jako zbioru spójnego, zorganizowanego na zasadzie hierarchii oraz trzymanie zasady prawa pisanego zakładającego dopuszczenie zwyczajów jedynie na zasadzie wyjątku, A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządem nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 99 i n.

³¹³ S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie...*, s. 32.

nazewnictwo odpowiada określeniom stosowanym w polskiej teorii prawa oraz w orzecznictwie, to jednak Konstytucja RP w żadnym miejscu nie zawiera ich definicji³¹⁴. W literaturze pojęcie „źródła prawa powszechnie obowiązującego” uznano za pojęcie zastane, utrwalone w praktyce i w doktrynie³¹⁵. Zgodnie z panującym poglądem norma prawa powszechnie obowiązującego to norma, która może być adresowana do każdego podmiotu, wywierając jednocześnie wpływ na jego prawa i obowiązki, obowiązująca na terytorium całego państwa lub na obszarze działania organów, które je ustanowiły³¹⁶. Źródła prawa powszechnie obowiązującego zostały unormowane w art. 87 ustawy zasadniczej, który wymienia następujące akty: Konstytucję, ustawy, umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Z kolei źródła prawa wewnętrznego obowiązującego uregulowano w art. 93 Konstytucji. Z treści tego przepisu wynika, że akty prawa wewnętrznego obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów i podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zasadniczo podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego obowiązującego zyskał miano podziału o dychotomicznym charakterze³¹⁷. Koncepcja zamkniętego charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego i otwartego charakteru źródeł prawa wewnętrznego zyskuje akceptację także w doktrynie³¹⁸. Pomimo że w literaturze przeważa zdanie o nowatorskim³¹⁹ sposobie ujęcia źródeł prawa w Konstytucji z 1997 r., to w piśmiennictwie występuje pogląd uznający, że rozróżnienie aktów wewnętrznego i powszechnie obowiązujących nie jest rozwiązaniem nowatorskim „[...] za nowatorskie można uznać tylko sformułowanie tej zasady w Konstytucji *expressis verbis*, natomiast jej – także i dotychczasowe – istnienie w głębiej rozumianym kompleksie ustaleń normujących konstytucyjne podstawy funkcjonowania systemu prawa nie

³¹⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji. Uwaga nr 2...*, s. 1.

³¹⁵ Przykładowo S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie...*, s. 41.

³¹⁶ Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 21; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 78.

³¹⁷ Zob. np. J. Mirgos, *Źródła prawa*, [w:] R. Stec (red.), *Prawne formy działania administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 323; A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 112; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 144-151; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 142-143; K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 92; Z. Duniewska, *Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu i źródeł prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 248-249; P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 87*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 282-283.

³¹⁸ Zob. np. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie...*, s. 79 i n.; A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 158 i n.

³¹⁹ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji...*, s. 34; L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 78.

powinno nasuwać wątpliwości”³²⁰. Faktem jest, że dualistyczny system źródeł prawa sięga swymi początkami orzeczeń NSA z 1981 r. i dlatego Konstytucja wprowadziła je do swoich postanowień, nadając im rangę konstytucyjną³²¹. Nie przeczy to twierdzeniu, że zamknięcie źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz wyznaczenie granicy między nimi a źródłami prawa wewnątrz obowiązującego było najdalej idącym postulatem konstytucyjnej reformy systemu źródeł prawa, co z czasem zrodziło uwagi krytyczne na temat zbyt szczerłego zamknięcia źródeł prawa powszechnie obowiązującego z punktu widzenia praktyki³²².

W tym miejscu warto przypomnieć jedną z głośniejszych debat dotyczących źródeł prawa w nowej Konstytucji, która odnosiła się do kwestii nieuwzględnienia w koncepcji źródeł prawa przepisów administracyjnych. Dyskusje te zostały zapoczątkowane przez M. Kuleszę, krytykującego na łamach czasopisma „Państwo i Prawo”³²³ przyjęty przez nową Konstytucję system źródeł prawa. Uwagi dotyczyły przede wszystkim braku wyposażenia licznych organów administracyjnych (organów centralnych, instytucji państwowych), władz samorządów zawodowych oraz innych ciał wykonujących zadania administracyjne w kompetencje do wydawania przepisów administracyjnych³²⁴. Zdaniem autora wydawanie aktów jedynie przez organy określone w Konstytucji jest zagrożeniem dla funkcjonowania państwa i może doprowadzić do jego paraliżu. Chodzi tu nie tylko o „akty wykonawcze” (źródła prawa), przepisy administracyjne (w tym policyjne), czyli akty prawne wydawane na podstawie upoważnienia typu kompetencyjnego, np. statuty, ale również (czy przede wszystkim) o tzw. właściwe przepisy administracyjne, które pominęła Konstytucja (np. zarządzenia Ministra Łączności w sprawie emisji znaczków pocztowych, uchwały Komisji Kodyfikacyjnej do Służby Cywilnej)³²⁵. Z tego względu autor uznał przepisy administracyjne za nienależące do kategorii „źródeł prawa”, a więc niebędące aktami stanowienia prawa, ale aktami stosowania prawa³²⁶. Jego zdaniem koncepcja rozdziału III została oparta na błędnych założeniach metodologicznych i stoi w sprzeczności z innymi przepisami Konstytucji RP, co może powodować poważne trudności praktyczne w zakresie praktyki państwowej³²⁷.

Wypowiedź M. Kuleszy spotkała się z żywą reakcją zarówno ze strony teoretyków, tj. przedstawicieli teorii prawa, prawa konstytucyjnego czy prawa administracyjnego,

³²⁰ A. Gwiżdż, *Kilka uwag...*, s. 101.

³²¹ A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania...*, s. 158-159.

³²² *Ibidem*, s. 159.

³²³ M. Kulesza, „*Źródła prawa*” i *przepisy...*, s. 12-19.

³²⁴ *Ibidem*, s. 12.

³²⁵ *Ibidem*, s. 13.

³²⁶ *Ibidem*, s. 16.

³²⁷ M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999, s. 95.

jak i praktyków. W toku dyskusji nie brakowało głosów aprobujących, choć częściej pojawiały się opinie krytykujące przedstawione koncepcje.

W pierwszej kolejności warto omówić wypowiedzi akceptujące tezy M. Kuleszy. Jest to m.in. pogląd K. Mrozińskiego, podkreślającego, że: „[...] administracja nowoczesnego państwa nie może się obyć bez kompetencji do wydawania przepisów administracyjnych, a przyjęcie, że akty prawne mogą być wydawane wyłącznie przez organy administracji i podmioty wymienione w Konstytucji – musi doprowadzić do paraliżu funkcjonowania państwa i działalności administracji publicznej”³²⁸. Przyjęta przez Konstytucję z 1997 r. koncepcja źródeł prawa rodzi obawy przed masowym wydawaniem przez ministrów czy Prezesa RM rozporządzeń, co może w konsekwencji wpływać na ich niewystarczającą jakość. Jak twierdzi przywołany autor, przyczyną tego zjawiska miałyby być przerzucenie odpowiedzialności za wydany akt organu centralnego na odpowiedniego ministra³²⁹. Na uwagę zasługuje również wypowiedź M. Kotulskiego, który uznał, iż koncepcja proponowana przez M. Kuleszę w zakresie wyodrębnienia przepisów administracyjnych wśród źródeł prawa określonych w ustawie zasadniczej zasługuje na aprobatę. Wątpliwości uczonego wzbudza jedynie charakter prawny tych przepisów³³⁰. Wydaje się, że także J. Zimmerman prezentuje zbliżony pogląd, przynajmniej w części poświęconej wadom zamknięcia katalogu źródeł prawa administracyjnego z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej, jak również uznania przepisów administracyjnych za akty stosowania prawa³³¹.

Nie brakowało także wielu uwag krytycznych kierowanych wobec koncepcji M. Kuleszy. Wśród tych głosów warto zaakcentować wypowiedź A. Bałabana, uznającego, że przyjęta przez Konstytucję RP koncepcja w zakresie zasad tworzenia prawa stanowi logiczny element państwa prawnego i realizację postulatów doktryny opowiadającej się za prymatem ustawy³³². Zdaniem A. Bałabana zasady tworzenia prawa w Konstytucji RP zostały wydzielone z rozdziałów dotyczących poszczególnych władz. Wynika z tego autonomia zasad tworzenia prawa nie tylko w stosunku do koncepcji władzy, ale także zerwanie bezpośrednich uzależnień poszczególnych aktów od wydających je organów ze względu na autonomię i jasność reguł prawoznawstwa. Poza tym istnieje faktyczne powiązanie władzy ustawodawczej i wykonawczej, które wynika z faktu decydowania przez rząd o kształcie ustaw przedkładanych Sejmowi, upoważnieniach ustawowych oraz postaciach i granicach prawa wewnętrznego³³³. Jak wykazywał w innej

³²⁸ K. Mroziński, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 107.

³²⁹ *Ibidem*, s. 108-109.

³³⁰ M. Kotulski, *Źródła...*, s. 60.

³³¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 85-87.

³³² A. Bałaban, *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych?*, PiP 1998, z. 5, s. 97.

³³³ *Ibidem*, s. 95-97.

wypowiedzi A. Bałaban, skala trudności czekających administrację zadań nie może uzasadniać odrzucenia ładu konstytucyjnego dla zwiększenia swobody działania administracji. Normodawstwo ma niejednokrotnie charakter „przedprawa” albo „prawa warunkowego”, ale nie powinno mieć nigdy charakteru bezwzględnie obowiązującego, bo działania te grożą zastąpieniem prawa ustawowego, znosząc jednocześnie bodźce pozwalające administracji na korzystanie z inicjatywy ustawodawczej³³⁴.

Potrzebę zamknięcia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym pozbawienia organów administracji kompetencji do wydawania tych aktów, wyraził K. Działocha, stwierdzając: „Przekornie mówiąc, można powiedzieć, że jak się czegoś szczerze nie zamknie, to [...] przez uchylone drzwi wlezie wszystko”³³⁵. Z kolei J. Świątkiewicz obawiał się, że wydawanie przepisów administracyjnych jako osobnej pozakonstytucyjnej kategorii spowoduje powrót takich aktów, jak np. samoistne uchwały Rady Ministrów czy zarządzenia różnych ministrów wydawane w ramach ogólnej kompetencji³³⁶. Nie sposób pominąć także wypowiedzi M. Niezgódki-Medek, dla której problem wydawania przepisów wykonawczych w sferze działania centralnych organów administracji nie jest problemem nierozwiązywalnym. Ze względu na relacje łączące ministra z podległym organem administracji projekty rozporządzeń są w zasadzie przygotowywane przez organy centralne³³⁷. Warta zasygnalizowania jest także wypowiedź Ł. Wosika, który w koncepcji M. Kuleszy dostrzega zagrożenie dla konstrukcji zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego³³⁸.

Pod wpływem formułowanych uwag przestrzegających przed groźącym administracji „paralizem” spowodowanym przyjętą koncepcją źródeł prawa ówczesny Prezes RM w piśmie z dnia 20 maja 1998 r. skierowanym do marszałków Sejmu i Senatu zaproponował zmianę treści rozdziału III Konstytucji RP, co jednak wywołało dezaprobatę wśród członków klubów parlamentarnych³³⁹. W odpowiedzi na te głosy krytyczne przedstawiciele doktryny dążyli do wyjaśnienia wątpliwości związanych z rozwiązaniami konstytucyjnymi, sięgając przy tym do praktyki. Doprowadziło to do uznania konieczności utrzymania przyjętej przez Konstytucję RP koncepcji źródeł prawa. Odrzucono tym samym zamysł przywrócenia kompetencji prawotwórczej podmiotom, które wskutek wdrożonych zmian ją utraciły³⁴⁰.

³³⁴ *Idem*, *Akty normatywne...*, s. 66.

³³⁵ K. Działocha, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 104.

³³⁶ J. Świątkiewicz, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 102.

³³⁷ M. Niezgódka-Medek, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 110.

³³⁸ Ł. Wosik, *Zamknięty system źródeł prawa. Gwarancja czy przeszkoda?*, [w:] K. Górka, T. Litwin (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, Kraków 2008, s. 19.

³³⁹ A. Szymt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce...*, s. 159.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 159-160.

Kontynuując wątek unormowanego w Konstytucji RP podziału na akty prawa powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące, trzeba też ukazać kwestie wzajemnego powiązania obu kategorii źródeł prawa. W literaturze wskazywano na trudności związane z zakwalifikowaniem aktu do którejś z kategorii źródeł prawa. W tym miejscu należy przypomnieć, iż z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP pojawiła się potrzeba dostosowania wielu wcześniej wydanych aktów normatywnych do zasad wyznaczonych normami nowej Konstytucji. Nie sposób nie zauważyć, iż ustawa zasadnicza z 1997 r. nie pozbawiła z góry mocy powszechnie obowiązującej aktów, które pochodziły od organów administracji rządowej, ale nie odpowiadały wymogom konstytucyjnym. Konstytucja w art. 241 ust. 6 przyjęła, że w ciągu dwóch lat Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów i zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej, wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., powinny zostać zastąpione przez rozporządzenie legitymujące się upoważnieniem ustawowym. Chodziło także o ustalenie tych aktów, które na mocy nowej Konstytucji powinny zostać przekształcone w uchwałę lub w zarządzenie.

W celu uporządkowania systemu prawa w dniu 22 grudnia 2000 r. uchwalono ustawę o niektórych upoważnieniach ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw³⁴¹. W wyniku postanowień tej ustawy straciły moc uchwały oraz zarządzenia Prezesa RM i innych organów administracji rządowej, jeżeli zostały wydane lub podjęte przed wejściem w życie Konstytucji i nie zawierały upoważnienia ustawowego. Przestały obowiązywać pozostałe akty normatywne Prezesa RM, Rady Ministrów, ministrów oraz innych organów administracji rządowej, które zostały wydane przed wejściem w życie Konstytucji i zawierały normy prawne o charakterze wewnętrznie lub powszechnie obowiązującym, z wyjątkiem rozporządzeń. Na mocy tej ustawy straciły podstawę prawną także rozporządzenia wydane przez organy inne od wskazanych w Konstytucji RP albo rozporządzenia nielegitymujące się upoważnieniem ustawowym. Przekształcenia te dotyczyły przede wszystkim aktów obecnie uznanych w świetle art. 93 Konstytucji RP za źródła prawa wewnętrznie obowiązującego, zawierających przepisy prawa powszechnie obowiązującego³⁴². Obowiązki nałożone na Radę Ministrów w zakresie przeglądu aktów podustawowych wynikały również z daleko idącej zmiany w teorii źródeł prawa administracyjnego, jaką odnotowało prawo wewnętrzne administracji. Przejście z gospodarki centralnie kierowanej na gospodarkę rynkową przyniosło kres ingerowania w gospodarkę przy zastosowaniu uchwał samoistnych. Tym samym utraciły moc prawną tysiące aktów normatywnych, wydanych przez centralne i naczelnne organy

³⁴¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

³⁴² Zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 51; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1136.

administracji państwowej, które nie zostały oparte na konkretnym przepisie administracyjnym dotyczącym szeroko pojętej administracji gospodarczej³⁴³.

Z tej perspektywy wydaje się, iż procedura dostosowywania aktów do wymogów nowej Konstytucji nie objęła wszystkich aktów, ponieważ nadal w obrocie prawnym mogą istnieć zarządzenia lub uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym, pomimo iż w świetle konstytucyjnych unormowań istniał obowiązek przekształcenia ich w akty wewnętrznie obowiązujące. Taka teza wynika z analizy art. 15 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r.³⁴⁴ o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. W świetle art. 15 ust. 2 tej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, wzór statutu spółki. Takie brzmienie przepisu zostało wprowadzone ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r.³⁴⁵, którego wejście w życie określono na dzień 30 marca 2001 r. Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP spółka, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, jest podmiotem spoza układu organizacyjnego ministra, a zatem kwestia ta powinna zostać unormowana w akcie powszechnie obowiązującym. Wbrew ustawowemu obowiązkowi rozporządzenie, o którym mowa w art. 15 ust. 2, nigdy nie zostało wydane. Ustawa ta od 1963 r. była kilkakrotnie nowelizowana. Ostatni tekst jednolity tej ustawy wprowadzono obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2016 r.³⁴⁶ Pomimo tego w obrocie prawnym funkcjonuje nadal zarządzenie Ministra Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej³⁴⁷.

W rezultacie tych zmian powstają trudności w rozróżnieniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznie obowiązującego, gdyż akty mogą zawierać niejednorodne treści, adresowane zarówno do jednostek, jak i organów podległych organowi wydającemu akt³⁴⁸. Poza tym można było spotkać rozporządzenia, a więc akty powszechnie obowiązujące, normujące sprawy wewnętrzne typowe dla danej struktury, np. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie³⁴⁹. Z tego powodu ustalony konstytucyjnie podział sprawia sporo problemów praktycznych wynikających z zakwalifikowania poszczególnych aktów do jednej z wymienionych grup. W niektórych sytuacjach powszechny lub wewnętrzny charakter norm prawnych może budzić poważne wątpliwości, stąd niejednokrotnie upoważnienie do stanowienia rozporządzenia wydawane jest niejako na wszelki wypadek, w sytuacji gdy

³⁴³ L. Jastrzębski, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 23.

³⁴⁴ Dz. U. Nr 29, poz. 169 ze zm.

³⁴⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

³⁴⁶ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703.

³⁴⁷ M.P. Nr 33, poz. 145.

³⁴⁸ J. Sługocki, *Prawo...*, s. 21.

³⁴⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 268.

wystarczające byłoby wydanie uchwały Rady Ministrów lub zarządzenia ministra. Należy wskazać na słusność twierdzenia, iż „tak odnotowana w doktrynie «ucieczka w rozporządzenie» jest jednak mniej groźna dla praworządności, niż przeciwstawna «ucieczka w zarządzenie», tj. nadawanie formy aktów prawa wewnętrznego materiom, które należą do prawa powszechnie obowiązującego”³⁵⁰.

Przeprowadzona w wyniku uchwalenia Konstytucji RP próba uporządkowania prawodawstwa wewnętrznego miała w istocie służyć wzmocnieniu siły regulacyjnej prawodawstwa powszechnie obowiązującego, którego odpowiednią jakością łatwiej zagwarantować, co ma znaczenie z punktu widzenia obywatela. Z tej perspektywy akty prawa wewnętrznego tworzą obraz złożonego instrumentu regulacyjnego. Są one wydawane w różnych dziedzinach, w rozmaitych formach prawnych, co uwypukla trudności z ustaleniem ich wzajemnych relacji³⁵¹.

2.1.1. Źródła prawa powszechnie obowiązującego

Zasygnalizowana już wyżej zasada zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wprowadzona w art. 87 Konstytucji RP budzi więcej wątpliwości niż tylko te związane z pominięciem organów administracji publicznej w tworzeniu przepisów powszechnie obowiązujących. W doktrynie występuje pogląd, jakoby „zamknięty katalog źródeł prawa nie został wyrażony ani w sposób jednoznaczny, ani w sposób budzący wątpliwości”³⁵².

Z tej perspektywy nie można nie zauważyć, iż w aspekcie przedmiotowym źródła prawa powszechnie obowiązującego obejmują także inne akty, niewymienione w treści art. 87 Konstytucji. W tym miejscu należy wskazać na rozporządzenia z mocą ustawy uregulowane w art. 234 Konstytucji RP oraz układy zbiorowe pracy i inne porozumienia unormowane w art. 59 Konstytucji RP. Poza tym ustawa zasadnicza, dokonując wyczerpującego wyliczenia kategorii źródeł prawa, wprowadziła odesłania nie do pojedynczych form tworzenia prawa, ale do całych ich grup, co dotyczy aktów prawa miejscowego, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową oraz prawa międzynarodowego, jeżeli na podstawie art. 9 zostanie uznane za źródło prawa³⁵³. Wypada także podkreślić,

³⁵⁰ S. Biernat, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zarys problematyki)*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane prof. dr hab. J. Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 72-73.

³⁵¹ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące...*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1-3 czerwca 2000*, Lublin 2000, s. 62-64.

³⁵² S. Wronkowska, *Opinia do postępowania poprzedzającego wydanie wyroku TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141*, za: Ł. Wosik, *Zamknięty system źródeł prawa...*, s. 17.

³⁵³ M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013, s. 134.

że art. 9 i 91 Konstytucji RP stwarzają sposobność zaliczenia do źródeł prawa powszechnie obowiązujących aktów nowego typu o charakterze bezpośrednio obowiązującym i o mocy ponadustawowej.

Argumenty te, chociaż świadczą o wątpliwościach związanych z jednoznacznie zamkniętym charakterem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie przemawiają za uznaniem tego katalogu za otwarty³⁵⁴. Poza tym źródła prawa powszechnie obowiązującego nie tworzą jednolitej kategorii ze względu na różnice istniejące pomiędzy nimi, co może prowadzić do wyodrębnienia wewnątrz tej grupy „kilku światów” prawodawstwa. Kategorią najbardziej swoistą są z pewnością umowy międzynarodowe, choćby ze względu na brak możliwości stanowienia aktów wewnętrznych³⁵⁵. Pomimo tych niejasności zarówno większość doktryny³⁵⁶, jak i orzecznictwo przyjmuje stanowisko broniące zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W tym kontekście należy zaakcentować pogląd prezentowany przez J. Jeżewskiego, który podkreśla, iż „[...] regulacja konstytucyjna zmierza do tworzenia zamkniętego systemu źródeł prawa, gdyż wyłącza inne niż konstytucyjne, reguły jego uzupełniania lub przekształcania”³⁵⁷. Podobne stanowisko zajmuje B. Banaszak, który twierdzi, że zamknięty system źródeł prawa „wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nieznanymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie formułowanych założeń prawodawstwa”³⁵⁸. Dla L. Garlickiego zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego oznacza wyczerpanie wszystkich tego typu aktów oraz przypisanie im kompetencji do stanowienia prawa w treści Konstytucji³⁵⁹. Jak wskazuje K. Działocha, częściowe wyjście problematyki źródeł prawa poza III rozdział Konstytucji nie powinno dziwić i stanowić przyczyny kwestionowania wydzielenia tego działu w systematyce ustawy zasadniczej³⁶⁰. „Nigdy nie jest tak, aby poszczególne rozdziały ustawy zasadniczej [...] obejmowały tak kompletne unormowanie jakiejś dziedziny spraw, żeby w innych rozdziałach tej ustawy nie mogły pojawić się w ogóle jakiegokolwiek przepisy odnoszące się do tej samej materii”³⁶¹.

W rozważaniach w tym zakresie nie sposób pominąć cennych uwag wniesionych przez S. Biernata, według którego tezę o zamkniętym charakterze źródeł prawa powszechnie obowiązującego należy rozumieć w ten sposób, że to cała Konstytucja, a nie

³⁵⁴ M. Pichlak, *op. cit.*, s. 135.

³⁵⁵ A. Bałaban, *Akty normatywne...*, s. 59.

³⁵⁶ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 144 i n.; M. Pichlak, *op. cit.*, s. 15 i n.; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, Legalis nr 58527; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 025/99, Legalis nr 47998.

³⁵⁷ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 87 Konstytucji...*, s. 154.

³⁵⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 498.

³⁵⁹ L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 55-57.

³⁶⁰ K. Działocha, *Komentarz do rozdziału III Konstytucji. Uwaga nr 4...*, s. 3.

³⁶¹ A. Gwiżdż, *Kilka uwag...*, s. 100-101.

tylko art. 87 ustanawia katalog tych aktów³⁶². Autor wyjaśnia także wątpliwości związane z zaliczeniem wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego do źródeł powszechnie obowiązujących na gruncie obecnej Konstytucji RP. Według niego powodem tych niejasności jest treść art. 91 ust. 1 Konstytucji RP zaliczającego do tego katalogu jedynie umowy międzynarodowe. Takie sformułowanie może być sprzeczne z treścią art. 9 Konstytucji RP traktującego o obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wspomniany przepis nakazuje uznać za źródła prawa powszechnie obowiązującego również zwyczaj i zasady ogólne prawa, które nie są uznane za źródło prawa w ustawie zasadniczej. Na tle tych wątpliwości autor twierdzi, że jedynie umowy międzynarodowe mają jasno określone miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a więc tylko one mogą być źródłami prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Co więcej, ani zwyczaj, ani ogólne zasady prawa międzynarodowego nie zostały wymienione w art. 188 Konstytucji i dlatego nie mogą być badane pod kątem legalności przez TK³⁶³.

Pomimo przedstawionych wątpliwości doktryna przyjęła pogląd o zamkniętym systemie źródeł powszechnie obowiązujących. Doniosłe znaczenie w toku trwających dyskusji miały orzeczenia TK, bowiem już nie tylko teoria prawa, ale także i orzecznictwo potwierdziło tezę o zamkniętym charakterze źródeł powszechnie obowiązujących. W jednym z orzeczeń Trybunał uznał, że „w zakresie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego kompetencje opierają się jedynie na zasadach wynikających z art. 87 i art. 92 Konstytucji, nie licząc specyficznej sytuacji, o której mowa w art. 234 Konstytucji i nie ma żadnych podstaw, aby z Konstytucji wywodzić uprawnienia do wydawania aktów samoistnych”³⁶⁴.

Wniosek, który płynie z zamkniętego charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązujących, jest taki, że nastąpiło „zamknięcie” w samej Konstytucji rodzajów aktów tego prawa³⁶⁵. Zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego polega na ograniczeniu pod względem podmiotowym oraz przedmiotowym. Pierwsze z nich dotyczy wyczerpującego określenia organów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze, drugie zaś odnosi się do aktów o charakterze powszechnie obowiązującym.

Ponad wszelką wątpliwość zamknięty system źródeł prawa stwarza nie tylko sposobność do utworzenia przejrzystego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ale też przynosi wiele korzyści z punktu widzenia prawa administracyjnego. Prawo powinno jak najprecyzyjniej wskazywać sposób i warunki stanowienia prawa, co z kolei sprzyja zachowaniu standardu legalności działania organów administracji

³⁶² S. Biernat, *op. cit.*, s. 59.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

³⁶⁵ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji. Uwaga nr 3...*, s. 4.

publicznej³⁶⁶. Poza tym podstawę przyjęcia takiego rozwiązania stanowiła filozoficzna i doktrynalna idea, uniemożliwiająca organom administracji swobodę działalności prawotwórczej, co miało służyć ochronie praw i wolności człowieka i obywatela przed arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej³⁶⁷.

2.1.2. Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego

Źródła prawa wewnętrznego są aktami normatywnymi i zaliczają się do konstytucyjnej kategorii źródeł prawa. W związku z tym zasadne jest stosowanie wobec nich nazwy „akty prawa wewnętrznego” pomimo braku takiego określenia w Konstytucji³⁶⁸. Akty te tworzą odrębny układ, który nie był poprzednio kategorią konstytucyjną normującą relację w ramach podległości organizacyjnej. Takie spostrzeżenie pozwala zauważyć, że Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła po raz pierwszy rozróżnienie na akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego³⁶⁹. Samo pojęcie aktów wewnętrznych było oczywiście doskonale znane w doktrynie, a dla ich identyfikacji stosowano różne pojęcia. Jednak w przypadku tej kategorii aktów nie występują, tak jak w sytuacji aktów powszechnie obowiązujących, pojęcia zastane, a zasada ich ograniczonej skuteczności przełamuje upowszechnione wcześniej rozumienie uprawnień normodawczych rządu w postaci uchwał oraz zarządzeń jednoosobowych organów rządowych³⁷⁰.

Akty prawa wewnętrznego³⁷¹ zostały unormowane w art. 93 Konstytucji RP. Analiza tego przepisu nakazuje uznać uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa RM i ministrów za akty prawa wewnętrznego, które podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3). W stosunku do zarządzeń ustrojodawca ustalił możliwość ich wydawania tylko na podstawie ustawy i zakazał wpływu tych aktów na sytuację prawną jednostki (art. 93 ust. 2). Literalne brzmienie art. 93 Konstytucji RP przemawia za uznaniem jedynie Rady Ministrów, Prezesa RM oraz ministrów za organy kompetentne do wydawania aktów wewnętrznych. Analiza dalszych przepisów Konstytucji nakazuje uwzględnić także inne podmioty, tj. Sejm (art. 120), Prezydenta RP (art. 142), przewodniczących określonych w ustawie komitetów (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 147).

³⁶⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 96-97.

³⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 199.

³⁶⁸ L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 78.

³⁶⁹ Por. M. Stahl, *Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelnych organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa*, [w:] eadem (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 269; J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 164-165.

³⁷⁰ A. Bałaban, *Akty normatywne...*, s. 59.

³⁷¹ E. Ochendowski zalicza akty wewnętrzne do tzw. swoistych źródeł prawa, *Prawo administracyjne...*, s. 141.

W praktyce TK przyjęto, iż Konstytucja RP nie dokonała wyczerpującego wyliczenia aktów wewnętrznych. Taką interpretację stanowiska Trybunału nakazuje przyjąć wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98. Jak wskazano w orzeczeniu, TK uważa, że postanowienia art. 93 można odczytywać w dwojaki sposób. „Z jednej strony uznać można, że ustrojodawca – kierując się zasadami systematyki konstytucji oraz prawidłowej redakcji tekstu prawnego – odniósł bezpośrednio całość postanowień art. 93 tylko do aktów wymienionych w jego ust. 1. Taką interpretację dopuszcza także doktryna [...]. Można jednak przyjąć inne rozumienie art. 93, a mianowicie uznać, że art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r., a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego [...]. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem TK, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego”.

Zaprezentowane wyżej orzeczenie Trybunału ustaliło otwarty katalog źródeł prawa wewnętrznego, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Katalog może być uzupełniany z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych lub na podstawie postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych³⁷². Takie rozumienie zostało zaakceptowane przez większość doktryny³⁷³. Jak podkreśla K. Działocha, umieszczenie jedynie trzech organów w tekście Konstytucji RP było związane z dotychczasową ich praktyką obejmującą wydawanie aktów samoistnych w postaci uchwał i zarządzeń. Zatem twórcy Konstytucji RP, zaliczając uchwały do aktów wewnętrznie obowiązujących w przepisie konstytucyjnym, mieli na celu podkreślenie zerwania z dotychczasowym stanem i wprowadzenie nowej koncepcji źródeł prawa³⁷⁴. Jednak w literaturze pojawiają się opinie odmienne, postulujące zamknięcie systemu źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego przynajmniej w znaczeniu przedmiotowym. Ich autorzy mówią o celowości ujednoczenia form aktów wewnętrznych, ograniczając je do uchwał (dla organów kolegialnych) i zarządzeń (dla organów monokratycznych)³⁷⁵. Zwraca uwagę także spostrzeżenie, że przedstawiana przez innych autorów koncepcja przedmiotowego i podmiotowego katalogu źródeł prawa wewnętrznego nie jest do końca klarowna³⁷⁶. Na uwagę zasługuje wypowiedź J. Zimmermanna, uznającego, że dla

³⁷² *Ibidem*.

³⁷³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 145-146; E. Ura, *Prawo...*, s. 50-51; A. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 126; P. Tuleja, *Źródła prawa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 62; K. Składowski, *Akty prawa wewnętrznego*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019 r., s. 57; D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 59; E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 146.

³⁷⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 3...*, s. 26.

³⁷⁵ Szerzej: A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 383.

³⁷⁶ Wprawdzie tytuł podrozdziału nosi nazwę „Zarządzenia i inne akty wewnętrzne organów centralnych”, jednak I. Lipowicz wymienia obok zarządzeń jedynie uchwały jako postacie aktów prawa wewnętrznego. Co więcej, autorka omawia akty prawa wewnętrznego wydawane przez organy centralne. Zatem na

niektórych aktów wewnętrznych niewymienionych w Konstytucji RP nie powinno być stosowane określenie „źródła prawa”³⁷⁷.

W kierunku uznania zamkniętego katalogu źródeł prawa wewnętrznemu obowiązującego zmierza analiza § 140 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁷⁸, stanowiącego, iż wyłączną formą aktu prawa wewnętrznego może być uchwała lub zarządzenie. Komentarze do tego przepisu wskazują na dwa sposoby jego interpretacji. Pierwszy z nich przemawia za literalnym brzmieniem tego przepisu i przyjęciem jedynie tych dwóch form aktów prawa wewnętrznego³⁷⁹. Drugi nakazuje postrzegać tę kwestię przez pryzmat art. 93 Konstytucji RP i orzecznictwa TK rozpatrującego to zagadnienie, tym samym wyrażając wątpliwość co do możliwości stanowienia aktów prawa wewnętrznego jedynie do uchwał i zarządzeń³⁸⁰.

Pomimo wspomnianej konstrukcji § 140, a także przywołanych wyżej poglądów niektórych przedstawicieli doktryny, należy opowiedzieć się za otwartym katalogiem źródeł wewnętrznie obowiązujących. Poza tym otwarty katalog tych źródeł stanowi konsekwencję ścisłej interpretacji zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z tego względu wypada zapytać, czy katalog źródeł prawa wewnętrznego nie został otwarty zbyt szeroko? Taki wniosek nasuwa, w mojej opinii, zbyt szerokie zastosowanie wykładni rozszerzającej wobec treści art. 93 Konstytucji, choćby w powołanym wyżej wyroku TK z dnia 1 grudnia 1998 r., w którym uznano, że kryterium „podległości”, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP, wynika również z orzeczeń TK i nie należy go rozumieć jako podległości organizacyjnej w znaczeniu przyjętym przez prawo konstytucyjne, ale znacznie szerzej – uznając tę podległość za wszelki układ relacji zachodzących między organami konstytucyjnymi. W konsekwencji taka wykładnia doprowadziła Trybunał do konkluzji ustalającej sposobność do wydawania przez Sejm lub na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego przez Marszałka Sejmu aktów o charakterze wewnętrznym wobec NIK-u.

Podejmowana w orzecznictwie próba szerokiego otwarcia katalogu źródeł wewnętrznie obowiązujących nie wydaje się w pełni uzasadniona. Z tego powodu warto wskazać na argumenty podnoszone przez L. Garlickiego, sędziego Trybunału, który w zakresie tego orzeczenia złożył zdanie odrębne. Jak podkreślał sędzia: „Nie da się tu

tle tej wypowiedzi powstają wątpliwości związane z zaliczeniem do art. 93 Konstytucji innych form aktów prawa wewnętrznego oraz aktów (choćby zarządzeń czy uchwał) wydanych przez inne organy administracji niż organy administracji centralnej, I. Lipowicz, *Źródła prawa...*, s. 103-104. Za to K. Eckhardt zupełnie pomija tę problematykę. K. Eckhardt, *Źródła prawa*, [w:] J. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 66-78.

³⁷⁷ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 130-132.

³⁷⁸ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.

³⁷⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 272-273.

³⁸⁰ T. Bąkowski, *Komentarz do art. 140 rozporządzenia*, [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 467 i n.

zastosować analogii z pozycją Prezesa RM wobec Rady Ministrów, bo Marszałek Sejmu nie jest kierownikiem Sejmu w takim rozumieniu, jak Prezes RM jest szefem rządu. Nawet jeżeli bowiem przypisać Marszałkowi Sejmu charakter odrębnego organu konstytucyjnego państwa, to w żadnym razie nie można go traktować jako organu generalnie powołanego do zastępowania Sejmu oraz do podejmowania działań i realizowania kompetencji, które są kompetencjami Sejmu jako takiego. Nie można się tu powoływać na art. 110 ust. 2 Konstytucji, który powierza Marszałkowi zadanie «reprezentowania Sejmu na zewnątrz», bo reprezentowanie nie oznacza zastępowania. Nie można też powoływać się na zakres zadań Marszałka wyznaczony w art. 11 ust. 1 pkt 18 i ust. 2 regulaminu Sejmu, bo regulamin – zgodnie z art. 112 Konstytucji – nie może być samodzielną podstawą dla ustalania kompetencji Marszałka wobec organów zewnętrznych³⁸¹. Jak dalej wskazuje ten autor, „[...] nie można zgodzić się z kwalifikacją uprawnienia do wydawania aktu normatywnego, nawet jeżeli jest to «tylko» akt prawa wewnętrznego, jako aktu o charakterze niewładczym. Stanowienie prawa jest bowiem z założenia aktem władczym, bo prowadzi do powstawania norm o wiążącym adresata charakterze. Co więcej, stanowienie prawa jest procesem poddanym obecnie szczególnie rygorystycznemu i w miarę wyczerpującemu reżimowi konstytucyjnemu. Ogranicza to dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej, a tym bardziej analogii. Skoro wprowadzono w art. 93 ust. 1 kryterium podległości, to możliwe jest jego odniesienie do relacji Sejm – NIK. Nie można już jednak tej podległości interpretować tak szeroko, by objąć nią także relację Marszałek Sejmu – NIK”.

2.2. Konstytucyjne formy aktów prawa wewnętrznego

2.2.1. Uchwały Rady Ministrów

W myśl art. 93 ust. 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Stanowią więc konstytucyjną formę aktu prawa wewnętrznego i są wydawane przez naczelny organ państwa. Rozważając znaczenie uchwał Rady Ministrów w systemie źródeł prawa, warto wspomniane analizy poprzedzić krótkim przedstawieniem koncepcji tych aktów w okresie Rzeczypospolitej Ludowej.

Przepis art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL stanowił o podejmowaniu przez Radę Ministrów rozporządzeń, uchwał na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. W doktrynie panował pogląd, iż oba wymogi dotyczą tylko i wyłącznie rozporządzeń, a nie uchwał³⁸².

³⁸¹ Zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego do pkt 1 sentencji wyroku Trybunału z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98.

³⁸² Zob. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1999, s. 112.

W tym czasie uchwały miały charakter wykonawczy lub samoistny. Pierwsze z podanych rozróżnień było związane z ich wydawaniem na podstawie i w celu wykonania ustawy³⁸³. Podstawę prawną uchwał mogła stanowić ustawa lub dekret, chyba że w jednym z tych przepisów została zastrzeżona forma rozporządzenia³⁸⁴. Z kolei uchwały samoistne oparto na ogólnej normie kompetencyjnej, co w konsekwencji spowodowało ustanawianie nowych przepisów, z reguły o charakterze techniczno-organizacyjnym, których zadaniem było urzeczywistnienie przypisanych tej uchwale zadań³⁸⁵. Orzecznictwo TK, poświęcające wiele uwagi problematyce uchwał wykonawczych i samoistnych³⁸⁶, wskazywało potrzebę uściślenia delegacji ustawowych do wydawania aktów normatywnych wykonawczych oraz przedmiotowego ograniczenia zakresu uchwał samoistnych. Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowiły wtedy narzędzie będące symbolem ingerencji politycznej w obszar ustawowy dotyczący sfery praw obywateli³⁸⁷.

Nieco odmienną koncepcję przyjęła Mała Konstytucja z 1992 r.³⁸⁸ Przepis art. 54 ust. 2 uprawniał Radę Ministrów do podejmowania uchwał w zakresie wykonywania swoich obowiązków konstytucyjnych. Artykuł 51 ust. 2 przyznawał Radzie funkcję kierowania całością administracji rządowej. Należy zauważyć, iż uchwały Rady miały luźny charakter wykonawczy w stosunku do ustawy. Opisany organ posiadał uprawnienie do wydawania uchwał niemających w stosunku do ustaw charakteru ściśle wykonawczego³⁸⁹.

Jak wynika z powyższego, charakter prawny uchwał Rady Ministrów uległ daleko idącej zmianie. Akty te obowiązują jednostki podległe Radzie Ministrów i nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji względem obywatela. Uchwały mogą odnosić się do zakresu spraw nakreślonych w art. 146 ust. 3 i 4 Konstytucji RP³⁹⁰. Wspomniany przepis normuje kompetencje Rady Ministrów, stwierdzając m.in., iż prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, co zostało zastosowane jako generalne określenie zadania rządu. Natomiast punkt wyjścia dla rozgraniczenia kompetencji w obrębie

³⁸³ J. Lang, *Akty stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 43.

³⁸⁴ Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 134.

³⁸⁵ J. Lang, *Akty stanowienia prawa...*, s. 43.

³⁸⁶ Warto zwrócić uwagę na interesującą polemikę dotyczącą działalności prawotwórczej rządu, która wywiązała się w literaturze pomiędzy S. Rozmarynem, traktującym konstrukcję samoistnych uchwał rządu jak narzędzie kierowania gospodarką narodową, a W. Zakrzewskim, podającym w wątpliwość tezę wyrażoną przez S. Rozmaryna. Krytykę poglądów S. Rozmaryna wyrażał J. Stembrowicz, sprzeciwiając się wydawaniu przez Radę Ministrów uchwał samoistnych. Por. S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 195 i n.; W. Zakrzewski, *W sprawie samoistnych uchwał Rządu*, PiP 1962, z. 4-5, s. 642-643; J. Stembrowicz, *Rada Ministrów w PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Warszawa 1968, s. 189 i n.

³⁸⁷ S. Piątek, *op. cit.*, s. 135.

³⁸⁸ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

³⁸⁹ Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 114.

³⁹⁰ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 249.

organów władzy wykonawczej stanowi domniemanie kompetencji Rady Ministrów. Polega ono na powierzeniu rządowi wszystkich „spraw polityki państwa”, z wyjątkiem tych zastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Z tego powodu warto podkreślić, że treść art. 146 ust. 3 i normy wynikające z tego przepisu przewidują kierowanie przez ten organ administracją rządową, co stanowi podstawę do wydawania wspomnianych aktów wewnętrznych³⁹¹.

2.2.2. Uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Z art. 213 ust. 2 Konstytucji RP wynika kompetencja KRRiT do wydawania rozporządzeń oraz uchwał w sprawach indywidualnych. Tak sformułowany przepis budzi wątpliwości, czy ustrojodawca miał zamiar wskazać na uprawnienie KRRiT do podejmowania uchwał rozumianych jako akty prawa wewnętrznego, czy też aktów rozumianych przykładowo jako akty administracyjne. Niejasności te wprowadza zastosowany w konstytucyjnym przepisie termin „indywidualny”, który mógłby wskazywać, że w tej sytuacji nie chodzi o uchwały w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP. Z tego powodu należy badać indywidualnie każdą uchwałę KRRiT i na podstawie ustalonych w ten sposób cech zdecydować o zakwalifikowaniu jej jako aktu administracyjnego (np. koncesji) lub aktu normatywnego, czyli aktu prawa wewnętrznego.

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r.³⁹² potwierdza konstytucyjne upoważnienie KRRiT do wydawania rozporządzeń i uchwał. Z kolei art. 9 ust. 3 stanowi o wydawaniu uchwał na podstawie i w celu ich wykonania. Zgodnie z art. 11 ust. 2 statut Biura Krajowej KRRiT uchwała KRRiT w formie regulaminu. Dnia 16 lutego 1996 r. podjęto uchwałę w sprawie przyjęcia Regulaminu prac Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³⁹³. Uchwałą nr 173/2006 z dnia 29 marca 2006 r. KRRiT przyjęła Okresowy Regulamin Prac Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W przeciwieństwie do tego aktu z całą pewnością aktem prawa wewnętrznego nie jest uchwała w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych, wydawana na podstawie art. 9 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁹⁴.

³⁹¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000, Legalis.

³⁹² T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 805.

³⁹³ Uchwała nr 40/96 w sprawie przyjęcia Regulaminu Pracy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/informacje/regulamin_pracy_krrit_160296.pdf [dostęp: 15.07.2021].

³⁹⁴ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1689.

2.2.3. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów

Konstytucja RP zmieniła kwalifikację prawną zarządzeń. W okresie państwa socjalistycznego art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL uznawał je za akty prawa powszechnie obowiązującego. Obecnie są one aktami wewnętrznymi. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. jednoznacznie kwalifikowała ich wydawanie, podobnie jak rozporządzeń, na podstawie i w celu wykonania ustawy³⁹⁵.

W okresie Rzeczypospolitej Ludowej zarządzenia uznawano za podstawową kategorię aktów prawno-organizacyjnych, stanowionych w najrozmaitszych formach prawnych i na niejednorodnych podstawach prawnych³⁹⁶. Zarządzenia były wydawane zarówno przez ministra czy wojewodę, jak i przez rektora szkoły wyższej, co powodowało chaos w ich nazewnictwie³⁹⁷. Uwaga ta pozostaje aktualna do dzisiaj.

Obecnie zarządzenie stanowi akt wewnętrzny. W świetle art. 93 Konstytucji RP zarządzenia są wydawane na podstawie ustawy, która powinna określać organ uprawniony do jego wydania oraz kompetencję, w której zakresie akt ten ma być stanowiony. Oznacza to również obowiązek powołania przepisu ustawy w wydawanym zarządzeniu. Niedopuszczalna jest także modyfikacja aktów prawa powszechnie obowiązującego za pomocą zarządzeń. Z punktu widzenia Konstytucji RP podmiotami uprawnionymi do ich wydawania są Prezes RM oraz ministrowie. Wykaz kompetencji kierowniczych zawiera art. 5 ustawy o Radzie Ministrów³⁹⁸.

Wydawanie zarządzeń jest związane z funkcją kierowania sprawowaną przez Prezesa RM, o której mowa w art. 148 pkt 2 Konstytucji RP. Kierowanie pracami Rady Ministrów, zgodnie z art. 5 ustawy o Radzie Ministrów, obejmuje wyznaczenie ministrom zakresu spraw, w których działają oni z upoważnienia Prezesa RM, żądanie informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra czy zarządzanie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów. Poza tym Prezes RM może zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocnych Rady Ministrów, a także zwoływać

³⁹⁵ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr II...*, s. 165.

³⁹⁶ W. Zakrzewski pisze, że wskutek uznania przez Konstytucję PRL z 1952 r. uchwał Rady Ministrów i zarządzeń ministrów za akty powszechnie obowiązujące charakter prawotwórczy tych aktów przestał budzić wątpliwości, co zdaniem tego autora świadczy o erozji tradycyjnych przesłanek o walorze prawotwórczym przyjmowanych w ramach koncepcji o prawie i prawotwórstwie. To spostrzeżenie skłoniło W. Zakrzewskiego do sformułowania nowej definicji aktu prawotwórczego. Jest to według niego akt, który wyznacza wzory i reguły zachowania. Jego przestrzeganie jest dla adresata prawnie obowiązujące, niezależnie od przyjętej formy, podstawy prawnej, zasięgu przedmiotowego i podmiotowego, zakresu i formy sankcji służących ochronie tego przestrzegania. Takie ujęcie pozwoliło autorowi na zaliczenie do działalności prawotwórczej wszystkich rodzajów aktów, w tym dyrektywnych i instrukcyjnych czy wytycznych. Zob. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 14-15.

³⁹⁷ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 221.

³⁹⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.

posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć. Na podstawie art. 12 ustawy o Radzie Ministrów Prezes RM z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa RM. Artykuł 17 ustawy czyni go kompetentnym do zwoływania posiedzeń Rady Ministrów, ustalania porządku i przewodniczenia tym posiedzeniom.

Z kolei uprawnienia kierownicze ministra wynikają z kierowania, nadzorowania oraz kontrolowania działalności organów podporządkowanych, urzędów oraz jednostek, co wynika z art. 34 ustawy o Radzie Ministrów. W ramach tej kompetencji minister tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, a także powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że co innego wynika z przepisów odrębnych. Minister, w myśl art. 34a tej ustawy, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Ograniczenie kompetencji do wydawania poleceń i wytycznych polega na tym, że oba akty nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także braku sposobności do zastosowania tych poleceń i wytycznych wobec organów, urzędów czy jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

2.2.4. Zarządzenia Prezydenta RP

Konstytucja RP tworzy zamknięty katalog aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta, czyli rozporządzeń z mocą ustawy i rozporządzeń, które są aktami o charakterze abstrakcyjno-generalnym³⁹⁹. Warto przypomnieć, iż art. 93 Konstytucji RP wśród organów upoważnionych do wydawania zarządzeń nie wymienia Prezydenta RP. Natomiast kompetencja do ich wydawania została ustalona w art. 142 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym powstała wątpliwość, czy pomimo przyjęcia innego rozwiązania akt Prezydenta należy traktować tak samo jak zarządzenie Prezesa RM czy ministra. Artykuł 142 Konstytucji RP zawiera bezpośrednie odniesienie do treści art. 93 ustawy zasadniczej, co zdaje się wyjaśniać wszelkie niejasności.

W tej sytuacji pozostaje ustalenie podmiotów, względem których Prezydentowi przysługuje kompetencja do stanowienia aktów prawa wewnętrznego w formie zarządzenia. W literaturze wskazuje się na następujące podmioty: Kancelarię Prezydenta RP, Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Radę

³⁹⁹ L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 78.

Gabinetową. Zauważa się przy tym, iż Kancelaria jest organem o charakterze pomocniczym. Nie może stanowić to podstawy do przypisywania samodzielnych kompetencji temu podmiotowi z powodu jego pomocniczego statutu⁴⁰⁰.

Niewątpliwie jednym z podmiotów, w stosunku do których przysługują Prezydentowi RP kompetencje w zakresie prawotwórstwa wewnętrznego, jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej⁴⁰¹, co można bezpośrednio odczytać z art. 143 Konstytucji RP. Jak wynika z treści powołanego przepisu, Prezydent RP nadaje statut Kancelarii, a także powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta.

Działalność polegająca na wydawaniu aktów wewnętrznych takich jak zarządzenia w sprawie określania zasad funkcjonowania Kancelarii Prezydenta RP ma niewielkie rozmiary⁴⁰². Najczęstszym powodem ich wydawania jest uchwalenie statutu, regulaminu lub dokonanie zmian w jego treści⁴⁰³, określanie zasad wynagradzania Kancelarii RP czy dokonywanie zmian w treści tego aktu⁴⁰⁴. Zarządzenia dotyczące innej materii są wydawane niezwykle rzadko⁴⁰⁵. Powołanie i odwołanie Szefa Kancelarii Prezydenta z pewnością nie stanowi przedmiotu działalności prawotwórczej w formie zarządzeń. Jest to akt indywidualny z zakresu stosowania prawa, w praktyce kwalifikowany jako postanowienie⁴⁰⁶.

Przepis art. 141 Konstytucji RP upoważnia Prezydenta RP do przewodniczenia Radzie Gabinetowej, którą tworzy Rada Ministrów. Czy zatem stanowi on podstawę do wydawania zarządzeń w kwestii funkcjonowania tego gremium?

⁴⁰⁰ A. Bień-Kacała, *Akty prawa wewnętrznego stanowione przez Prezydenta RP*, PPK 2014, nr 2, s. 29 i n.

⁴⁰¹ Zatem Kancelaria Prezydenta RP nie jest organem władzy publicznej, lecz ciałem pomocniczym Prezydenta RP, co powoduje, że nie może podejmować żadnych decyzji władczych, a za jej działalność odpowiada Prezydent RP. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 296.

⁴⁰² Przykładowo w latach 2012-2015 wydano zaledwie kilka zarządzeń. Z wycień prowadzonych na podstawie danych opublikowanych na stronie internetowej Sejmu wynika, że w tym okresie opublikowano osiem zarządzeń, <http://isap.sejm.pl/KeywordServlet?viewName=thasK&passName=Kancelaria%20Prezydenta> [dostęp: 15.07.2021].

⁴⁰³ Zob. zarządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP (M.P. poz. 762); zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 660).

⁴⁰⁴ Zob. zarządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 2015); zarządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta RP (M.P. poz. 653).

⁴⁰⁵ Jednym z nielicznych zarządzeń niedotyczącym nadania statutu czy ustalania zasad wynagradzania jest zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu odbywania aplikacji administracyjnej w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wykazu stanowisk objętych aplikacją oraz zasad i wypadków dopuszczających zaliczenie aplikacji oraz zwolnienie od jej odbywania (M.P. poz. 155).

⁴⁰⁶ Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. o odwołaniu Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 776); postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2015 r. o powołaniu Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 776).

Analiza funkcjonowania Rady Gabinetowej, a także zbadanie więzi pomiędzy Prezydentem RP a członkami Rady Ministrów (czy też raczej braku tych więzi) nakazuje udzielenie odpowiedzi przeczącej. Kwestie związane z organizacją prac Rady Gabinetowej nie zostały określone w drodze ustawowej⁴⁰⁷. Obecnie w żadnym Dzienniku Urzędowym nie ma aktu prawa wewnętrznego (zarządzenia) normującego to zagadnienie. Próba uregulowania sposobu funkcjonowania Rady w formie aktu prawa wewnętrznego, podjęta przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w 1998 r., nie zakończyła się pomyślnie. Uznano wtedy, iż organy konstytucyjne są względem siebie autonomiczne, a zatem brak przesłanki podległości dającej sposobność do wydawania aktu prawa wewnętrznego⁴⁰⁸. Z praktyki wynika, że kwestie z zakresu czasu, miejsca i porządku obrad ustala Prezydent RP i przekazuje Prezesowi RM w formie pisma informacyjnego, którego treść jest następnie udostępniana przez Premiera pozostałym ministrom⁴⁰⁹. Co więcej, brak określenia zakresu kompetencji Prezydenta RP związaneego z przewodniczeniem posiedzeniom Rady Gabinetowej nakazuje uznać, że obejmuje ono typowe kompetencje związane choćby z otwieraniem posiedzeń i ich prowadzeniem, udzielaniem czy odbieraniem głosu⁴¹⁰. Prezydent RP, przewodnicząc posiedzeniom, może jedynie zwracać uwagę członków Rady Ministrów na konkretne zagadnienia i zachęcać do podjęcia działań w normalnym trybie⁴¹¹. Prezydent RP wcale nie musi być jedynym inicjatorem posiedzeń Rady Gabinetowej. Może nim być także Prezes RM⁴¹², jednak i w tym przypadku ostateczna decyzja należy do Prezydenta⁴¹³.

Idąc dalej, wypada ocenić więzi łączące Prezydenta RP z Radą Bezpieczeństwa Narodowego i w konsekwencji z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Na więź osobową pomiędzy Prezydentem a członkami tej Rady wskazuje art. 144 ust. 3 pkt 26 Konstytucji RP, który stanowi o powoływaniu i odwoływaniu członków Rady przez Prezydenta RP. Przyjmuje się, iż tryb jej działania wymaga formy zarządzenia głowy państwa⁴¹⁴. Takie zarządzenie zostało wydane w dniu 24 maja 2010 r.⁴¹⁵

⁴⁰⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 279.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, s. 280.

⁴⁰⁹ B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, PPK 2011, nr 1, s. 118.

⁴¹⁰ *Ibidem*.

⁴¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 772.

⁴¹² Taka sytuacja miała miejsce w czerwcu 2002 r. Rada Gabinetowa została zwołana wprawdzie przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, ale po uprzedniej inicjatywie Prezesa Rady Ministrów Leszka Millera. Zob. K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2008, s. 412.

⁴¹³ B. Opaliński, *op. cit.*, s. 117.

⁴¹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 292-293.

⁴¹⁵ Zob. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Zarządzenie_Prezydenta_RP_z_24_maja_2010_r._w_sprawie_trybu_dzialania_RBN.pdf [dostęp: 15.07.2021].

2.3. Pozakonstytucyjne formy aktów wewnątrznie obowiązujących

Trzon systemu aktów prawa wewnętrznego stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, co jednak nie oznacza istnienia konstytucyjnego zakazu dopuszczenia przez przepisy ustawowe stanowienia tych aktów także przez inne podmioty bądź też stanowienia aktów inaczej nazwanych. Należy uznać, że reguły konstytucyjne stosuje się również do innych kategorii prawa wewnętrznego w całej ich różnorodności⁴¹⁶. Jak wskazuje się w literaturze, „Przepis ten [art. 93 Konstytucji RP – przypis J.M.] musi mieć zastosowanie nie tylko do organów i aktów wyraźnie w nim wskazanych, ale do wszystkich form prawotwórstwa «zarządzeniowego» i «powielanego» w obrębie państwowej administracji centralnej, w tym oczywiście do Rady Ministrów, jej prezesa i ministrów oraz uchwał i zarządzeń”⁴¹⁷. Z tego powodu, mając na uwadze treść wcześniej przywołanych orzeczeń sądowych, należy uznać, iż przepis art. 93 Konstytucji RP dotyczy wszelkich aktów wewnętrznych, także zarządzeń wydawanych przez organy wymienione w tym przepisie oraz innych organów, podejmujących je na zasadach określonych w tych przepisach. Przy okazji warto zwrócić uwagę na problem nazewnictwa tych aktów. Obok podmiotów legitymowanych do wydawania zarządzeń, określonych w Konstytucji RP, zarządzenia mogą być wydawane także przez inne uprawnione podmioty.

W literaturze wskazywano na trudności, jakie sprawia kwalifikacja aktów wewnętrznych. „Odkrywaniem sfery cienia” nazwano próbę dokonania naukowej systematyzacji aktów prawa wewnętrznego⁴¹⁸. Najczęściej wskazuje się na następujące akty: zarządzenia, instrukcje, okólniki, wytyczne, statuty i regulaminy. Dość trudno jest znaleźć cechy wspólne wszystkich tych aktów, o czym świadczą już same trudności wynikające ze zróżnicowanego nazewnictwa.

W ramach przeprowadzonej typizacji aktów wewnętrznych J. Starościak wskazywał m.in. na instrukcje prawotwórcze wydawane na podstawie przepisu kompetencyjnego upoważniającego do działania oraz instrukcje interpretacyjne, dla których wystarczającą podstawą były akty o kompetencjach nadzorczych. Wymienił również polecenia służbowe i wytyczne, zarówno te o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym. Za akty normatywne wewnętrzne L. Jastrzębski uznał okólniki, pisma okólne, instrukcje, ogólne zasady i wytyczne⁴¹⁹. Z. Leoński w wyniku analizy aktów prawnych wydawanych przez organy administracji za generalne akty uznał: statuty, regulaminy i wytyczne⁴²⁰, zaś E. Ochendowski wymienił regulaminy, instrukcje i pisma okólne⁴²¹. Zdaniem E. Ury zakres źródeł prawa

⁴¹⁶ A. Bałaban, *Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące*, teza nr 2, Prz. Legisl. 2000, nr 3, s. 43.

⁴¹⁷ A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł...*, 2004, s. 179.

⁴¹⁸ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 167.

⁴¹⁹ L. Jastrzębski, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 23.

⁴²⁰ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 269.

⁴²¹ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 146.

wewnętrznego jest szerszy od tego określonego w Konstytucji. Do katalogu tych aktów autorka zalicza: regulaminy, instrukcje, okólniki i wytyczne⁴²².

Mając to na uwadze, należy w dalszych rozważaniach przybliżyć charakter prawny aktów, tj. opisać wytyczne, instrukcje oraz okólniki i pisma okólnie, a także statuty i regulaminy. Akty te były niejednokrotnie przedmiotem analizy monograficznej, dlatego przedstawione tu wyjaśnienia będą miały charakter syntetyczny. Ponadto wiele zagadnień związanych z funkcjonowaniem aktów wewnętrznych, tj. kwestie ich podstawy prawnej, treści, podmiotowego zakresu obowiązywania czy możliwego wpływu na sytuację prawną jednostki, zostały zaprezentowane w niniejszej pracy w osobnych podrozdziałach.

2.3.1. Wytyczne

W okresie Rzeczypospolitej Ludowej wytyczne były uznawane za akty o charakterze doradczym, służącym koordynowaniu gospodarki narodowej⁴²³. Możliwość ich wydawania przewidywał art. 5 ustawy z dnia 20 marca 1950 r.⁴²⁴ o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Stanowił on, że „Rady narodowe działają na podstawie uprawnień ustawowych oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Rady Państwa, Rady Ministrów oraz właściwych ministrów”. Ponadto według art. 15 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy również Prezydium rady narodowej w zakresie podejmowanych czynności miało ustawowy obowiązek działania zgodnie z wytycznymi i instrukcjami prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Prezydium wojewódzkiej rady narodowej działało stosownie do uchwał wojewódzkiej rady narodowej, wytycznych i instrukcji Rady Ministrów oraz właściwych ministrów.

Praktyka okresu socjalistycznego wskazywała na szerokie wykorzystywanie wytycznych⁴²⁵ jako środka centralizowania administracji. Wynikało to z ogólnego upoważnienia organów administracji do stosowania wytycznych w relacjach z organami niższego stopnia, co służyło nadawaniu opisywanej relacji charakteru hierarchicznego podporządkowania⁴²⁶. W prowadzonych ówczesnie rozważaniach podkreślano nadawanie wytycznym różnej treści prawnej. Wielokrotnie akcentowano, że służyły one ustaleniu zasad wykonywania aktów normatywnych, były też aktami ustalającymi w sposób wiążący stosowanie norm generalnych⁴²⁷. Miały abstrakcyjny i obowiązujący charakter⁴²⁸. Funkcją wytycznych było określanie przez organy nadrzędne sposobu oraz trybu

⁴²² E. Ura, *Prawo...*, s. 50-51.

⁴²³ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 161 i n.

⁴²⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.

⁴²⁵ Szerzej na ten temat W. Hoff, *op. cit.*, s. 24 i n.

⁴²⁶ E. Smoktunowicz, *Wytyczne w działaniu administracji...*, s. 49.

⁴²⁷ Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 163.

⁴²⁸ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 31.

stosowania obowiązujących norm prawnych przez organy podporządkowane⁴²⁹. Wytyczne dotyczyły relacji pomiędzy organami administracji, ale mogły wpływać także na zaspokajanie potrzeb obywateli⁴³⁰.

Charakter prawny tych aktów nie był jednolity i wynikał z zależności od konkretnej podstawy prawnej. Niejasny charakter prawny sprzyjał swobodzie w ich wykorzystywaniu w celu oddziaływania na jednostki nadzorowane i uszczuplaniu ich sfery samodzielności⁴³¹. Wytyczne mogły więc mieć charakter normy wiążącej lub zalecenia doradczego albo wskazywać jedynie ogólny charakter działania⁴³². Jak wskazywał M. Kierek: „Są one zasadniczo aktami wewnętrznymi, których celem jest ustalenie zasad wykonywania aktów prawnych, wykonywania zadań i trybu działania organów”⁴³³. M. Jaroszyński uznał je za „ogólne wskazania wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia ustawy przez organy nadrzędne pod adresem organów podporządkowanych, ustalające w sposób obowiązujący stosowanie norm prawnych w praktyce”⁴³⁴.

Przyjęto więc pięć kategorii wytycznych: niestanowiące źródła prawa, abstrakcyjne, upodobnione do aktów normatywnych, nietworzące nowych stosunków prawnych, mające obowiązujący charakter⁴³⁵. Upoważnienie do wydania wytycznych nie musiało zostać ujęte *expressis verbis*. Podstawą wydawania wytycznych mógł być stosunek koordynacyjnoprawny łączący jednostkę koordynowaną i koordynującą⁴³⁶.

Obecnie rola wytycznych jest nieporównywalnie mniejsza. Są one stosunkowo rzadko podejmowane, co nie oznacza, że nie są obecne w praktyce organów administracji publicznej. W literaturze bywają zaliczane do różnych form „wewnętrznego kierownictwa”⁴³⁷. Wydawane są zarówno przez organy administracji państwowej (rządowej i nierządowej), jak i samorządowej. Przykładem takiego aktu mogą być wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie przeprowadzania w Policji badań psychofizjologicznych, psychologicznych oraz testu sprawności fizycznej, o których mowa w art. 35a ustawy o Policji⁴³⁸. Wytyczne służą więc określeniu wewnętrznych procedur obowiązujących w jednostce w celu zapewnienia jej prawidłowego funkcjonowania. Są stosowane także w sprawach strategicznych, w których najistotniejszą kwestią jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania konkretnej jednostki. Najlepszym

⁴²⁹ Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 137.

⁴³⁰ *Ibidem*, s. 138.

⁴³¹ E. Smoktunowicz, *Wytyczne w działaniu administracji...*, s. 50.

⁴³² J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego...*, 1977, s. 36.

⁴³³ M. Kierek, *op. cit.*, s. 744.

⁴³⁴ M. Jaroszyński, *Zagadnienia Rad Narodowych...*, s. 291.

⁴³⁵ K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych*, Warszawa 1965, s. 127.

⁴³⁶ M. Kierek, *op. cit.*, s. 745.

⁴³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 132.

⁴³⁸ Dz. Urz. KGP, poz. 87.

tego przykładem są wytyczne Wójta Gminy Masłów w sprawie doskonalenia działalności obronnej w Gminie Masłów w 2013 r.⁴³⁹, które poprzez specyficzny zakres normowania mają *de facto* charakter powszechnie obowiązujący, bowiem są kierowane do jednostek spoza systemu organizacyjnego wójta wydającego akt. Zauważalną praktyką staje się wydawanie zarządzeń zawierających wytyczne normujące rozmaite kwestie dotyczące funkcjonowania jednostki. Przykładem takiego aktu jest zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁴⁴⁰. Charakter wewnętrzny wytycznych znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. W jednym z orzeczeń Sąd stwierdził, iż „W świetle norm konstytucyjnych wytyczne nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Stanowią natomiast szczególny element systemu realizacji, który zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programu, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. Wytyczne stanowią akty prawa wewnętrznego, kierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programu (instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących lub instytucji wdrażających), podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego albo tych z wymienionych instytucji, którym na podstawie porozumienia albo umowy zostały powierzone określone zadania w zakresie przygotowania lub realizacji danego programu operacyjnego. W stosunku do tych podmiotów postanowienia zawarte w wytycznych są wiążące. Wytyczne, będące elementem systemu realizacji programu operacyjnego, nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, lecz łącznie z przepisami powszechnie obowiązującymi mogą stanowić podstawę sądowej kontroli przewidzianej w ustawie. Postanowienia wytycznych nie wiążą sądu administracyjnego, który dokonując kontroli procedury konkursowej, jest związany tylko przepisami ustawy oraz tymi aktami prawa wspólnotowego, które mają charakter powszechnie obowiązujący”⁴⁴¹.

2.3.2. Instrukcje

Instrukcje mają stosunkowo długą tradycję. Służyły wyjaśnieniu i wskazywaniu właściwej w danej sytuacji drogi postępowania⁴⁴². J.S. Langrod określał je jako „operacje instrukcyjne”, obejmujące takie akty jak instrukcje, okólniki czy regulaminy. Akty te miały wyjątkowe znaczenia dla praktyki administracyjnej. Obowiązywały wewnątrz

⁴³⁹ Zob. http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/maslow/2799.pdf [dostęp: 1.07.2021].

⁴⁴⁰ M.P. Nr 93, poz. 953.

⁴⁴¹ Wyrok NSA z dnia 4 września 2019 r., I GSK 1280/18, Legalis nr 2265061.

⁴⁴² J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne...*, s. 46.

aparatury administracyjnej i występowały w stosunku hierarchicznym na wszystkich szczeblach instancyjnych⁴⁴³. „Prawo instrukcyjne” było szczególnie często wydawane w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, regulując w drobiazgowy sposób rozmaite kwestie dotyczące gospodarki narodowej, tym samym prowadząc zmniejszenia bezpośredniego wpływu przepisów ustawowych w różnych dziedzinach⁴⁴⁴.

Przez długie lata w okresie Rzeczypospolitej Ludowej występował problem z odróżnieniem instrukcji od innych aktów wewnętrznych, w tym przede wszystkim od wytycznych itp.⁴⁴⁵ Instrukcje stanowiły instrumenty kierowania działalnością administracji w ramach prawa. Służyły kształtowaniu polityki administracyjnej tworzonej w celu wyznaczenia reguł zachowania jednostek podległych. Charakterystykę instrukcji przeprowadził m.in. J. Starościec, który uznał, że instrukcja nie może naruszać prawnie zagwarantowanej samodzielności działania podmiotu. Nie może ona być wiążąca dla obywateli, dlatego też nie narusza ich prawa do sądów. Instrukcje były kierowane szczególnie do pracowników organu administracyjnego. Wykonanie instrukcji wynikało z istnienia więzi służbowych i dlatego jej niewykonanie było obwarowane sankcją odpowiedzialności służbowej⁴⁴⁶. Rolą instrukcji było określanie przez organy nadrzędne sposobu oraz trybu stosowania obowiązujących norm prawnych przez organy podporządkowane.

Obecnie tego typu akty są przyjmowane dość sporadycznie. Najczęstszą ich formę stanowi instrukcja kancelaryjna określająca szczegółowy tryb postępowania z dokumentacją. Dotyczy więc obiegu dokumentacji w danej jednostce w celu zapewnienia jednolitego sposobu tworzenia, ewidencjonowania i przechowywania dokumentów. Jest zatem kierowana do podmiotów podporządkowanych organowi wydającemu akt. Instrukcje nie mogą być kierowane do obywatela, choć poprzez kształtowanie zasad postępowania z dokumentacją mogą niejednokrotnie wywierać wpływ na jego sytuację prawną⁴⁴⁷.

2.3.3. Okólniki i pisma okólne

Okólniki i pisma okólne, podobnie jak instrukcje, były pismami kierowanymi przez organy wyższe do organów podporządkowanych i mogły zobowiązywać organy administracji do działania. Nie stanowiły norm prawnych. Ich celem było ułatwienie procesu

⁴⁴³ J.S. Langrod, *Znaczenie prawne instrukcji w prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 12, R. XXII, s. 600-602.

⁴⁴⁴ T. Kuta, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *op. cit.*, s. 42-43.

⁴⁴⁵ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 144.

⁴⁴⁶ J. Starościec, *Podstawy prawne...*, s. 57-67.

⁴⁴⁷ Na przykład zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 lutego 2001 r. w sprawie metod i formy pracy kancelaryjnej w Komendzie Głównej Policji, w Wyższej Szkole Policji, i szkołach policyjnych, Dz. Urz. KGP Nr 3, poz. 29 ze zm.

stosowania prawa⁴⁴⁸. Okólniki nazywane były „aktami kameleonami”. Stanowiły akt wewnętrzny zawierający różne dyspozycje, tj. nakazy, zalecenia, wskazówki organizacyjne. Były aktami szczególnie popularnymi w XIX i XX w. Akcentowano wtedy brak rygorów określających związek formy i treści, co szczególnie zwiększało jego zalety operacyjne, stąd okólnik często regulował treści, które powinny obejmować akty normatywne ministrów⁴⁴⁹.

Z badań przeprowadzonych przez L. Bara wynika, iż okólniki przybierały postać wiążących wskazówek w zakresie wykładni oraz stosowania norm prawnych, a także sposobu wykonania zadań. Niejednokrotnie były to polecenia wyznaczające sposób rozwiązania pewnych zagadnień. Okólniki nie zawierały podstawy prawnej i nie zmierzały do tworzenia nowych sytuacji prawnych. Pełniły pomocniczą i służebną rolę w odniesieniu do zarządzenia oraz w stosunku do aktów normatywnych wyższego rzędu⁴⁵⁰.

J. Starościak, dokonując charakterystyki okólnika i instrukcji, nazywał je pismami urzędowymi, które nie tworzą nowych reguł zachowania dla administracji lub nowego prawa, a służą jedynie wyjaśnieniu już istniejącego lub nowego prawa. Okólniki nie obowiązywały obywateli. Wynika z tego, że stanowiły one podstawę do tworzenia obowiązków prawnych w ramach stosunków służbowych pomiędzy organami połączonymi więzami podległości. Mogły ograniczyć swobodę wyboru, zobowiązując organ do ściśle określonego zachowania w ramach rozwiązań dopuszczonych normami prawnymi wyższego rzędu⁴⁵¹.

Pisma okólne zajmowały w hierarchii aktów prawnych pozycję niższą od okólnika. Były one podpisywane głównie przez dyrektorów departamentów. Służyły przekazywaniu informacji oraz wyjaśnień. Wskazywały także już obowiązujące przepisy i wynikające z nich obowiązki. W praktyce występowały także pisma okólne wydawane przez Prezesa Rady Ministrów. Zawierały najczęściej dyrektywy polityczne, społeczne i gospodarcze, dotyczyły spraw ważnych społecznie. W przeciwieństwie do innych pism okólnych nie miały charakteru informacyjnego czy wyjaśniającego, stanowiły formę równorzędną okólnikom. Z tego powodu w praktyce zacierają się różnice między oboma aktami, dlatego zgłaszano wątpliwości co do sensu istnienia zarówno okólników, jak i pism okólnych, gdyż służyły one oznaczaniu podobnej treści przy stosowaniu różnych określeń⁴⁵².

⁴⁴⁸ M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁴⁹ J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 46.

⁴⁵⁰ L. Bar, *op. cit.*, s. 302.

⁴⁵¹ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966, s. 45.

⁴⁵² L. Bar, *op. cit.*, s. 302.

Obecnie obie formy są znacznie rzadziej praktykowane. W dziennikach urzędowych można znaleźć liczne przykłady okólników czy pism wydawanych w okresie Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁵³. Mając na uwadze skalę prawotwórstwa wewnętrznego, można spotkać tylko pojedyncze przykłady takich pism okólnych. Być może wynika to z faktu, że takie akty nie są publikowane, co nie przekreśla ich praktycznego zastosowania.

2.3.4. Statuty i regulaminy

Problematyka statutów i regulaminów została dość szeroko opracowana w literaturze. Wystarczy choćby wspomnieć o monografii R. Raszewskiej-Skałeckiej *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*⁴⁵⁴, poświęconej w całości tej tematyce.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej statuty i regulaminy określane były jako wewnętrzne akty generalne i obowiązywały wyłącznie w ramach danych jednostek organizacyjnych w sprawach związanych z ich działalnością⁴⁵⁵. Służyły one wypełnieniu luki w prawnym obrazie instytucji, w której były nadawane. Podkreślano, iż organizacja wewnętrzna należy do naturalnych elementów zakresu przedmiotowego tych aktów⁴⁵⁶.

W literaturze wskazuje się na niejednolity charakter prawny statutów. Występują one zarówno w formie aktu powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego, co sprawia trudności z ich umiejscowieniem w strukturze źródeł prawa⁴⁵⁷. Akty funkcjonujące „wewnątrz” zakładu publicznego są niejednokrotnie określane jako „akty prawa zakładowego”⁴⁵⁸. Problematykę statutów i regulaminów wydawanych przez organy zakładu administracyjnego zgłębiała R. Raszewska-Skałeczka we wspomnianej już wyżej monografii, podkreślając trudności związane z ich wbudowaniem w konstytucyjny system źródeł prawa. W wielu statutach i regulaminach można znaleźć normy prawne, które mają charakter zarówno powszechny, jak i wewnętrzny. Dotyczą one bowiem nie tylko spraw wewnętrznego ustroju zakładu, ale normują też stosunki pomiędzy organami zakładu i jego pracownikami oraz użytkownikami. Regulują również często prawa i obowiązki użytkowników zakładu⁴⁵⁹.

⁴⁵³ Na przykład pismo okólnie Ministra Rolnictwa z dnia 4 lipca 1953 r. w sprawie wyjaśnienia pojęć elektryfikacji i doelektryfikacji gromad wiejskich w celu ustalenia właściwej opłaty za elektryfikację (elektryfikację), M.P. Nr 70, poz. 853.

⁴⁵⁴ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.

⁴⁵⁵ Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 137.

⁴⁵⁶ Szerzej na ten temat: W. Kisiel, *Statut i regulamin organizacyjny w praktyce administracji publicznej*, OMT 1988, nr 4, s. 18 i n.

⁴⁵⁷ M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 272.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

⁴⁵⁹ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 314 i n. Zob. też *eadem*, *Statut i regulamin szkolnego zakładu administracyjnego w świetle obowiązującego systemu źródeł prawa*,

Statuty i regulaminy są postrzegane w doktrynie jako typy aktów prawa wewnętrznego, których stanowienie musi opierać się na normie ustawowej, zaś zawarte tam wskazania nie powinny wykraczać poza ramy określone przez prawo powszechnie obowiązujące⁴⁶⁰. Należą one do aktów normatywnych służących regulowaniu wewnętrznego ustroju i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych. Normują w szczególności takie kwestie, jak: podział pracy, zakresy czynności, układy zależności, zasady wewnętrznej koordynacji działań czy kontroli wewnętrznej⁴⁶¹. Regulaminy służą za to wskazaniu zasad, przesłanek oraz trybu podejmowania powtarzających się czynności w zakresie pewnych rygorów administracyjnoprawnych i w odniesieniu do nieokreślonej liczby adresatów⁴⁶².

Regulaminy i statuty są dość często wydawane przez organy administracji publicznej pod postacią zarządzeń. Przykładem statutu jako aktu prawa wewnętrznego jest z całą pewnością statut urzędu wojewódzkiego⁴⁶³. Niejednokrotnie organy administracji wydają regulaminy dotyczące zasad wynagradzania, kontroli czy zasad funkcjonowania danej jednostki. Ich zbadanie jest przedmiotem analiz piątego rozdziału, stąd w tym miejscu wskazałam jedynie na kilka podstawowych kwestii.

2.4. Podmioty kompetentne do wydawania aktów prawa wewnętrznego

Racjonalne tworzenie prawa wymaga rozdzielenia kompetencji prawotwórczych pomiędzy poszczególne ogniwa administracji⁴⁶⁴. Z tego powodu pojęcie kompetencji jest powiązane z określeniem zakresu działania organu administracji publicznej, które dotyczy sytuacji prawnej tego organu⁴⁶⁵. Pojęcie kompetencji pozwala więc także na określenie podmiotowego zakresu stosowania konkretnej formy działania⁴⁶⁶. Zaprezentowane twierdzenia mają swoje bezpośrednie odniesienie do źródeł prawa wewnętrznego. Jak już zauważono, katalog źródeł prawa wewnętrznego jest otwarty zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Oznacza to, że organy kompetentne do wydawania tych

[w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 37-53; *eadem*, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Acta UW nr 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII, s. 259-291.

⁴⁶⁰ M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 272.

⁴⁶¹ J. Boć, *Akty prawne stanowione przez administrację naczelną*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 82.

⁴⁶² J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 93.

⁴⁶³ E. Ura, *Prawo...*, s. 51.

⁴⁶⁴ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 84.

⁴⁶⁵ M. Matczak, *Kompetencja...*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1..., s. 432-433.

⁴⁶⁶ Z. Cieślak, *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 84.

aktów nie zostały wyczerpująco określone w treści Konstytucji RP. Jak twierdzi A. Bień-Kacała, Konstytucja RP nie wskazuje w sposób jednoznaczny podmiotów umocowanych do wydawania aktów wewnętrznych. Nie zastrzega również prawa do ich stanowienia organom wyłącznie określonym w tekście ustawy zasadniczej, co oznacza, że do ich wydawania mogą zostać legitymowane organy pozakonstytucyjne⁴⁶⁷. Z tego powodu należy uznać słuszność stwierdzenia: „Błędem byłoby jednak ograniczenie kręgu organów, mających kompetencję do wydawania aktów, o których mowa w art. 93, tylko do wyliczonych powyżej i nazwanych w art. 93 ust. 1 oraz do Prezydenta RP i przewodniczących komitetów”⁴⁶⁸.

W literaturze wielokrotnie wyrażano pogląd co do podmiotów kompetentnych do wydawania tych aktów prawa wewnętrznego. S. Biernat uzupełnił konstytucyjny katalog organów upoważnionych do wydania aktów wewnętrznych (tj. Radę Ministrów i wszystkich ministrów, nie tylko tych kierujących działami administracji rządowej) o centralne organy administracji rządowej. Wydawanie aktów wewnętrznych nie przemawia za przyjęciem ścisłej wykładni przepisów konstytucyjnych i ustawowych, jak to ma miejsce w przypadku rozporządzeń. Wynika to z założenia, że akty wewnętrzne powinny być instrumentem kierowania podległymi jednostkami organizacyjnymi nie tylko przez ministrów, ale także przez centralne organy administracji⁴⁶⁹. E. Ochendowski wskazuje na organy administracji rządowej i samorządowej⁴⁷⁰. Zdaniem J. Filipka akty wewnętrzne w postaci uchwał i zarządzeń mogą wydawać także organy terenowe w zakresie działania i norm kompetencyjnych organu, który je ustanawia, o mocy niższej od norm stanowionych na szczeblu centralnym⁴⁷¹. Zbliżone stanowisko przyjmuje M. Stahl, która uważa, że akty prawa wewnętrznego mogą wydawać, oprócz organów wymienionych w art. 93 Konstytucji RP, Prezydent RP, przewodniczący określonych w ustawie komitetów, centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji zespolonej i niezespolonej oraz organy zakładów administracji państwowej⁴⁷². Opisywana kompetencja dotyczy również organów samorządu terytorialnego, jeśli akt jest kierowany tylko do jednostek podległych organowi wydającemu akt, czego przykładem może być uchwała budżetowa⁴⁷³.

⁴⁶⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 44.

⁴⁶⁸ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 7.

⁴⁶⁹ S. Biernat, *op. cit.*, s. 74.

⁴⁷⁰ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 146.

⁴⁷¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 89.

⁴⁷² M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 271-272.

⁴⁷³ J. Lang, *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 38.

W związku z tym należy podkreślić występującą w doktrynie zgodę co do wyłączenia z zakresu podmiotów legitymowanych do wydawania aktów prawa wewnętrznego podmiotów o charakterze prywatnoprawnym, tj. fundacji, stowarzyszeń czy spółek prawa handlowego⁴⁷⁴.

Przy braku szczególnej podstawy prawnej niedopuszczalne jest przenoszenie kompetencji między organami. Zasada zachowania kompetencji stanowi jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego. Zatem organ administracji publicznej podejmujący działanie powinien to czynić w granicach przyznanej mu kompetencji, którą określa się jako „sytuację prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną, który dokonując ciągu czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych dokonuje czynności prawnej doniosłej prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny w procedurach ustanawiania, zmieniania lub uchylania norm (reguł) czy procedurze aktualizowania cudzego obowiązku”⁴⁷⁵. Ponadto należy podkreślić, iż kompetencji organu nie można domniemywać, ale musi ona wprost wynikać z przepisów prawa. Ustawodawca nie może w sposób dowolny przydzielać kompetencji poszczególnym organom, ale powinien to czynić z uwzględnieniem „roli i pozycji ustrojowej organu”⁴⁷⁶. Akt prawny wydany przez organ musi przytaczać podstawę prawną aktu wyższego rzędu⁴⁷⁷.

Zatem akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane przez organy wymienione bezpośrednio w Konstytucji lub upoważnione do tego na podstawie konkretnych przepisów. W dalszych rozważaniach przyjęto podział zastosowany przez J. Bocię na organy administracji samorządowej, organy administracji rządowej i organy administracji państwowej. O ile zakres podmiotowy pierwszych z dwóch kategorii nie wzbudza większych wątpliwości, o tyle należy wyjaśnić zakres podmiotowy wyodrębnionej przez uczonego administracji państwowej. Autor do tak nazwanej grupy zaliczył następujące organy: Prezydenta RP, NIK, KRRiT, RPO, Krajową Radę Sądownictwa, NBP, a także centralne organy administracji podległe Sejmowi, ambasadorom i konsulom Rzeczypospolitej, jako organy administracji państwowej funkcjonujące za granicą państwa, oraz administrację wymiaru sprawiedliwości, a także administrację Sejmu i Senatu⁴⁷⁸.

⁴⁷⁴ M. Haczowska, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 2*, [w:] *eadem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 253.

⁴⁷⁵ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 184.

⁴⁷⁶ Zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r., K 4/60, za: W. Sokolewicz, *Rozdział I. Rzeczypospolita*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 8.

⁴⁷⁷ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93. Uwaga nr 3...*, s. 166.

⁴⁷⁸ J. Boć, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 53 i n.

2.5. Podstawa prawna aktów prawa wewnętrznego

W świetle zasady demokratycznego państwa prawa organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, iż wszelka działalność organów władzy publicznej, także ta prawotwórcza, powinna mieć podstawę prawną. Poza tym konstytucyjna zasada legalizmu⁴⁷⁹ i zasada podziału władz⁴⁸⁰ wskazuje na istniejący w ramach rozbudowanego systemu organów wykonujących władzę publiczną podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Zasady te wyznaczają niejako kierunek interpretacji postanowień Konstytucji RP także w zakresie podstawy prawnej wydawania tych aktów.

Brak powołania podstawy prawnej albo jej nieprecyzyjne wskazanie z pewnością utrudnia ustalenie powiązań określonego aktu prawnego z aktem prawnym wyższej rangi, co z kolei wpływa na sposób jego interpretacji. Powołanie podstawy prawnej ułatwia kontrolę prawodawstwa. Nie sposób wykluczyć, iż niejednokrotnie brak podstawy prawnej może służyć normodawcy do „pozorowania” normotwórczego charakteru aktu⁴⁸¹.

Podstawa prawna powinna wskazywać organ upoważniony do wydania aktu prawa wewnętrznego. Pojęcie upoważnienia bywa wykorzystywane do nazwania normodawczych kompetencji administracji⁴⁸². Obie kategorie pojęciowe (tj. pojęcie kompetencji i podstawy prawnej) są ze sobą ściśle powiązane. Konsekwencją przyjęcia, iż kompetencja określa sytuację prawną organu, jest założenie, iż każde działanie administracji powinno być realizowane na właściwej podstawie prawnej⁴⁸³.

Powyższe ustalenia mają ogromne znaczenie, ponieważ ustawa zasadnicza w niewielkim stopniu reguluje tematykę podstawy prawnej aktów prawa wewnętrznego⁴⁸⁴. Konstytucja RP stanowi jedynie, że „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”. Pojawia się zatem pytanie, czy przywołany przepis dotyczy jedynie zarządzeń, czy odnosi się do wszystkich aktów prawa wewnętrznego? Ustalenia co do otwartego charakteru źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego zdają się potwierdzać pogląd o bezpośrednim zastosowaniu wskazanego przepisu do innych aktów prawa wewnętrznego.

⁴⁷⁹ Art. 7 Konstytucji stanowi, iż „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

⁴⁸⁰ Treść art. 10 brzmi następująco: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”.

⁴⁸¹ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe...*, s. 106-107.

⁴⁸² T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 126.

⁴⁸³ M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 433.

⁴⁸⁴ W okresie Rzeczypospolitej Ludowej podstawę prawną do wydawania aktów normatywnych w sferze wewnętrznej stanowiły przepisy wyraźnie upoważniające organ administracyjny do wydawania ogólnie obowiązujących norm poprzez niesprecyzowanie warunków, w których rady narodowe mogły wydawać przepisy prawne, pozostawiając uregulowanie tej kwestii przepisom szczegółowym. Dzięki temu możliwe było powiązanie aktu normatywnego ze sprawami, które miał normować. Por. J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego...*, 1977, s. 40.

Pozostaje zatem rozstrzygnąć, czy akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane jedynie na podstawie ustawy, czy upoważnienie do ich wydania może być zawarte w innym akcie normatywnym.

Analiza podstawy aktów prawa wewnętrznego w pierwszej kolejności uwypukla zagadnienia podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów, tym bardziej że Konstytucja RP milczy w tym zakresie. W doktrynie przyjmuje się, iż uchwały mogą być wydawane na podstawie ogólnej normy konstytucyjnej stanowiącej podstawę uprawnień Rady Ministrów⁴⁸⁵. Jak zauważa Z. Szeliga, w przypadku uchwał Rady Ministrów praktyka wskazuje na ich podstawę w upoważnieniach ustawowych, natomiast z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP upoważnienia te stanowią konkretyzację podstawy konstytucyjnej⁴⁸⁶. Z innego założenia wychodzi P. Sarnecki, uznając, iż obowiązek wydawania zarządzeń tylko na podstawie ustawy ma swoje bezpośrednie odniesienie również do uchwał, ze względu na bezpośredni wpływ art. 93 na wszystkie akty prawa wewnętrznego. Pewne wskazania wynikają z wyroków TK⁴⁸⁷.

Należy przy tym zauważyć, że żaden przepis Konstytucji RP nie upoważnia Rady Ministrów do regulowania wybranej materii w drodze uchwały. Niczego też nie wyjaśnia treść art. 146 ust. 4 Konstytucji, dlatego odpowiedź w tej kwestii musi być oparta na poglądach doktryny i orzecznictwa⁴⁸⁸. A zatem konstytucyjny przepis upoważniający do wydania aktu prawa wewnętrznego powinien wynikać z kompetencji, która będzie wymagać wydania aktu normatywnego⁴⁸⁹. Jednocześnie należy zauważyć, że samodzielność rządu w wydawaniu uchwał samoistnych jest ograniczona. Uchwały bowiem nie mogą wkraczać w materię ustawową, zatem samodzielność rządu w ich wydawaniu powinna mieścić się w granicach ustawowych⁴⁹⁰. Warto przy tym podkreślić, że samoistna uchwała nie może określać praw jednostki, nawet gdy nie pogarsza jej sytuacji określonej ustawą. Inne stanowisko zawiera wewnętrzną sprzeczność i może doprowadzić do naruszenia zasad praworządności, gdyż może stać się instrumentem różnicowania praw obywateli ze względu na to, że „prowadzi [...] z jednej strony do przyznania obywatelowi uprawnienia, z drugiej jednak strony uzależnia realizację określonych praw w danej dziedzinie od reglamentacyjnej działalności organów administracji państwowej, co prowadzi do ograniczenia swobód obywatelskich”⁴⁹¹. W doktrynie wyrażany jest także pogląd zezwalający uchwałę Rady Ministrów na brak powołania jakiegokolwiek podstawy prawnej, co ma

⁴⁸⁵ P. Tuleja, *op. cit.*, s. 62; M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 270.

⁴⁸⁶ Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 116 i n.

⁴⁸⁷ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, oraz wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

⁴⁸⁸ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 11.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 267-272; J. Boć, *Akty prawne stanowione przez administrację naczelną*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 82.

⁴⁹¹ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 2...*, s. 4.

potwierdzać „elastyczność” tego aktu. Wystarczy jedynie, że będzie mieścić się w zakresie ustawowo przyznanych kompetencji Rady Ministrów⁴⁹².

Milczenie Konstytucji przełamuje § 33 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. W świetle tego przepisu podstawą prawną dla uchwał Rady Ministrów może być Konstytucja RP lub ustawa, natomiast uchwały innych organów oraz zarządzenia powinny być wydawane na podstawie ustawy. Jak zauważa T. Bąkowski: „Ta szczególna cecha, jaką jest samoistny charakter uchwał Rady Ministrów, nie rozciąga się na akty wydawane w drodze uchwały przez inne podmioty administracji. Stąd też uchwały Rady Polityki Pieniężnej, Zarządu NBP, Komitetu Integracji Europejskiej, Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz innych podmiotów są podejmowane na podstawie upoważnień przewidzianych w ustawach zwykłych. Ustawowe upoważnienia do podejmowania uchwał przez wymienione wyżej podmioty są jedyną podstawą prawną określającą autorów aktu prawotwórczego. Przepisy ustawy zasadniczej nie wskazują na żaden z tych podmiotów jako na podmiot o kompetencjach prawotwórczych. Dlatego też w powyższych przypadkach nie powinno być wątpliwości co do konieczności istnienia ustawowego umocowania do podejmowania uchwał⁴⁹³. Z tego powodu akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane na podstawie upoważnień ustawowych lub przepisów kompetencyjnych⁴⁹⁴.

Pomimo nieprecyzyjnego określenia problematyki podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów doktryna przyjęła, że zarówno przepis Konstytucji, jak i ustawy może stanowić podstawę do wydania uchwały Rady Ministrów⁴⁹⁵, co wynika szczególnie z usytuowania Rady Ministrów w systemie organów władzy publicznej⁴⁹⁶, także w celu dania rządowi samodzielności w podejmowaniu działań dla realizowania jego zadań i polityki oraz określenia sposobów ich realizowania czy sprawowania kierownictwa wobec organów podległych⁴⁹⁷. Z tego powodu szczególną podstawę konstytucyjną uchwał RM może stanowić art. 146 Konstytucji⁴⁹⁸.

Idąc dalej, warto podkreślić, że zarządzenia Prezesa RM oraz ministrów powinny być wydawane tylko na podstawie ustawy, co z punktu widzenia literalnego brzmienia tego przepisu wyklucza ich wydawanie na podstawie Konstytucji. Stanowisko to należy uznać za słuszne, pomimo okoliczności ustanowienia w art. 148 silnej pozycji Prezesa

⁴⁹² I. Lipowicz, *Źródła prawa...*, s. 104.

⁴⁹³ T. Bąkowski, *Komentarz do § 133 rozporządzenia*, [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 459-460.

⁴⁹⁴ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 147.

⁴⁹⁵ Zob. np.: K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 10; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 131; J. Sługocki, *Prawo...*, s. 47; M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 270; J. Lang, *Krajowe źródła prawa...*, s. 37-38; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 88.

⁴⁹⁶ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 10.

⁴⁹⁷ M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 270.

⁴⁹⁸ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 88.

RM i wątpliwości, czy realizacja wskazanego przepisu nie wymagałaby wydawania aktów prawa wewnętrznego⁴⁹⁹. Podstawą zarządzenia może być zarówno ogólna norma kompetencyjna nakazująca organowi „kierowanie”, „zarządzanie” czy „określanie” przewidzianych w ustawie działań, jak i zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonych zadań⁵⁰⁰. Warto zaznaczyć, że podstawą prawną aktu wewnętrznego może być nie tylko ustawa, ale także i rozporządzenie. „Bezpośrednią podstawą wydania aktu wewnętrznemu obowiązującego innego niż uchwała Rady Ministrów oraz zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, ministra, Prezydenta lub przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów nie musi być przepis ustawowy; może to być przepis niższej rangi, uszczegóławiający lub subdelegujący ogólne kompetencje wynikające z ustawy. Przepis taki nie może jednak rozszerzać wyznaczonych przez przepisy ustawowe granic podległości organizacyjnej i służbowej będącej podstawą obowiązywania danego aktu wewnętrznemu obowiązującego”⁵⁰¹. Przeciwnie zdanie mają m.in. A. Bałaban i A. Bień-Kacała, uznający konstytucyjny nakaz wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie ustawy za uniemożliwiający ich wydawanie na podstawie aktu podustawowego⁵⁰². Z. Leoński podkreślał, że podstawą aktu wewnętrznego w państwie prawa powinna być ustawa⁵⁰³. Sposobność do wydawania aktu prawa wewnętrznego powinna być wyraźnie wskazana, nie domniemywana. Szczególnie nie powinna być wywodzona z ogólnej normy kompetencyjnej nakazującej zarządzać, kierować czy określać, choć nie musi być tak szczegółowa, jak norma upoważniająca do wydania rozporządzenia⁵⁰⁴.

Nieco inaczej kwestię tę rozpatruje K. Działocha, uznając za dopuszczalne upoważnienie do stanowienia przepisów prawnych wewnętrznemu obowiązujących jako wynik korelacji zadań prawnie zleconych organom z ich prawnie określoną pozycją strukturalno-organizacyjną, kształtującą kompetencje kierownicze w relacji do jednostek podległych. W niektórych wypowiedziach formułowany jest nakaz istnienia ustawowej podstawy wszystkich aktów prawa wewnętrznego (poza uchwałami Rady Ministrów). „Pomijając wątpliwości dotyczące uchwał Rady Ministrów, wszystkie pozostałe akty prawa wewnętrznego (niezależnie od nazwy, jaka zostaje im nadana) muszą być wydane na podstawie ustawy”⁵⁰⁵.

⁴⁹⁹ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 12.

⁵⁰⁰ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznemu obowiązujące*, [w:] A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 99.

⁵⁰¹ G. Wierczyński, *Akty wewnętrznemu obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Teza 5*, LEX/el.

⁵⁰² A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 184-185.

⁵⁰³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 90, 268.

⁵⁰⁴ A. Bień-Kacała, *Akty prawa wewnętrznego...*, s. 43.

⁵⁰⁵ L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 82.

2.6. Podmiotowy zakres obowiązywania aktów prawa wewnętrznego

W okresie Rzeczypospolitej Ludowej akcentowano znaczenie aktów prawa wewnętrznego dla określenia zadań i organizacji⁵⁰⁶, podkreślając m.in., iż akty te nie powinny wpływać na obowiązki i uprawnienia osób będących poza strukturą organizacyjną organu wydającego akt⁵⁰⁷. Adresatami aktu wewnętrznemu obowiązyującego mogły być osoby organizacyjnie podległe i wyraźnie wskazane w przepisie. Dla nazwania tego stosunku przyjmowano następujące określenia: „podporządkowanie hierarchiczne”, „podległość resortowa”, „podległość organizacyjna” albo po prostu „podległość”, traktując je jako synonimy i podkreślając ich znaczenie dla administracji rządowej⁵⁰⁸.

W obecnych realiach ustrojowych akty powszechnie obowiązujące mogą zawierać normy kształtujące sytuację prawną jednostki, osób prawnych, jednostek organizacyjnych czy organów państwa, samorządu terytorialnego itp. W przeciwieństwie do nich art. 93 Konstytucji RP stanowi o braku możliwości wpływania na sytuację prawną podmiotów znajdujących się poza tą strukturą. Z tego powodu akty prawa wewnętrznego mogą obowiązywać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt. Ze względu na to ograniczony krąg adresatów uznaje się za pierwszą i najistotniejszą cechę aktów prawa wewnętrznego⁵⁰⁹. Pod pojęciem jednostek podporządkowanych organowi wydającemu akt należy rozumieć z jednej strony jednostki organizacyjne, tj. departamenty czy sekretariaty, z drugiej strony funkcjonariuszy czy pracowników⁵¹⁰. Zatem zakres podmiotowy obowiązywania aktów prawa wewnętrznego w Konstytucji RP został oznaczony od strony podmiotowej w sposób pozytywny. Moc obowiązująca rozciąga się jedynie na jednostki uwikłane w dany system organizacyjny, co wyklucza z zakresu ich obowiązywania jednostki należące do „sąsiedniego” systemu organizacyjnej podległości⁵¹¹.

Akty wewnętrzne stanowią więc kategorię o zróżnicowanej strukturze, która w dużej mierze jest następstwem wielości powiązań organizacyjnych między organami administracji. W świetle wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. punktem wyjścia do określenia

⁵⁰⁶ Warto jeszcze wskazać na poglądy M. Knapika, który rozważając problematykę regulacji prawnych działalności administracji państwowej, zwracał przede wszystkim uwagę na zagadnienie rozpiętości prawnego regulowania działalności wewnętrznej, wskazując na jej znaczenie dla normowania obowiązków wykonywania zadań państwowych w sytuacji, gdy normy prawa powszechnie obowiązującego określają w pierwszej kolejności sferę praw podmiotowych jednostki. Uczony podkreślał zasięg regulacji administracyjnoprawnej, odnoszący się do całej aktywności administracji, czyli od momentu kreowania zadań do ich wykonania. Z tego względu działalność administracji państwowej nie sprowadza się tylko do wyznaczenia sposobu zachowania, ale sięga także do granic uzyskania rezultatu wskazanego w obowiązującym prawie, M. Knapik, *Rozpiętość prawnego regulowania...*, s. 22-24.

⁵⁰⁷ J. Łętowski, *Polecenie służbowe...*, s. 112-113.

⁵⁰⁸ W. Płowiec, *op. cit.*, s. 52.

⁵⁰⁹ A. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 126.

⁵¹⁰ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 208.

⁵¹¹ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 8...*, s. 15.

kompetencji organu w zakresie wydawania aktów o charakterze wewnętrznym jest wykazanie cechy podległości w stosunku do organów (podmiotów), które mają być adresatami tych aktów. Zdaniem TK pojęcie organizacyjnej podległości jest znacznie szersze niż pojęcie hierarchicznego podporządkowania, które oznacza jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu wyższego stopnia lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Zależność osobowa polega na regulowaniu relacji osobowych w czasie trwania stosunku pracy. Łączy się ona z zależnością służbową. Kierowanie podporządkowanym organem polega na wydawaniu zarówno aktów generalnych, np. instrukcji, jak i indywidualnych, czyli np. poleceń. Szersze ujęcie pojęcia organizacyjnej podległości oznacza istnienie relacji poza hierarchicznym podporządkowaniem w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, co dotyczy m.in. stosunku NIK-u i Sejmu. TK wywiódł, iż oba podmioty łączy zależność o charakterze funkcjonalnym, w której podmiotem jest instytucja (np. NBP), a przedmiotem wykonywane zadanie. Relacja podległości wiążąca NIK z Sejmem wyraża się najpełniej w funkcji kontrolnej Sejmu. Charakter ustrojowy dotyczy zadań wykonywanych na rzecz i pod nadzorem organu władzy ustawodawczej. Pojęcie nadzoru zostało w tym momencie odniesione do nadawanego NIK-owi statutu, czyli aktu określającego jego strukturę organizacyjną⁵¹². Zastosowany przez ustrojodawcę konstytucjonalnego zwrot „podległość organizacyjna” zwraca uwagę na pojęcie podległości, odnoszące się do wzajemnych relacji organów państwowych. Podobne określenie zastosowano w treści art. 93 Konstytucji RP, wywodząc stąd wniosek o kompetencji Marszałka Sejmu do wydawaniu aktów wewnętrznych wobec NIK⁵¹³.

A zatem Trybunał uznał nie tylko podległość związaną z relacją hierarchicznego podporządkowania, ale także wyróżnił relację obejmującą podległość funkcjonalną. Takie rozumowanie wynikało ze stwierdzenia, że „wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością”⁵¹⁴. W związku z tym podległość, jako podstawa do spełnienia warunku wywiedzionego z art. 93 Konstytucji RP, może być rozumiana również w inny sposób, tzn. na podstawie wykładni funkcjonalnej, a dokładnie celowościowej, odwołującej się do pozajęzykowych metod wykładni⁵¹⁵.

W nawiązaniu do powyższego wyводу warto podkreślić, iż pojęcie organizacyjnej podległości zostało zdefiniowane także w doktrynie. Przykładowo podległość bywa

⁵¹² Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98.

⁵¹³ *Ibidem*.

⁵¹⁴ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2000 r., K 25/99.

⁵¹⁵ Za przeciwieństwo podległości organizacyjnej można uznać funkcjonowanie organu na zasadach zdefiniowanej samodzielności, w tym autonomii, co czyni z aktów wewnętrznych określonych w art. 93 Konstytucji RP jeden ze środków samodzielnego statusu. P. Radziewicz, *Komentarz...*, s. 303-304.

określana jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie, zasadniczo za pomocą dowolnie dobranych środków, szczególnie zaś poleceń oraz instrukcji⁵¹⁶. W doktrynie pojęcie podległości organizacyjnej ujmowane jest także jako więź ustrojowo-prawna, wyprowadzona z zasady hierarchicznego podporządkowania⁵¹⁷. Pojęcie podległości organizacyjnej jest ściśle powiązane z rodzajem więzi prawnych łączących podmioty w danym układzie oraz według treści zależności zawartej w przepisach prawa, wskazując przy tym na rozróżnienie układu hierarchicznego podporządkowania oraz układu zdecentralizowanego. Powiązanie organów więzią strukturalną oznacza trwałe powiązanie organów administracji publicznej⁵¹⁸. W innym ujęciu podległość organizacyjna występuje pomiędzy jednostkami powiązanymi stosunkiem kierownictwa lub nadzoru⁵¹⁹. Przyjęte szerokie pojęcie podległości daje z kolei podstawy do wyróżnienia podległości w ścisłym tego słowa rozumieniu. Podległość rozumiana w węższym znaczeniu powinna stanowić mocniejszą podstawę do udzielenia kompetencji prawotwórczych organowi nadrzędnemu. Ingerencja ta z całą pewnością będzie bardziej rozległa niż w stosunku do podległości funkcjonalnej⁵²⁰.

2.7. Treść aktów prawa wewnętrznego

Akty prawa wewnętrznego nie mogą dotyczyć praw i obowiązków jednostek spoza układu organizacyjnego. Regulują one różną materię. W literaturze podkreśla się, iż obejmują zarówno kwestie organizacyjne i proceduralne, jak i sprawy związane wykonywaniem zadania⁵²¹.

Jak wskazuje J. Filipek, podstawowy cel norm źródeł prawa wewnętrznego stanowi „bliższe sprecyzowanie ogólnie w ustawie określonych kierunków i społecznego sensu działania administracji publicznej, ponadto mechanizmu i trybu jej działania, ewentualnie preferencji wartości”⁵²². W związku z tym normy będące źródłami prawa wewnętrznego są podstawowym normatywnym narzędziem organów nadrzędnych w określeniu merytorycznej treści działania organów podporządkowanych i nastawieniu działania organów podporządkowanych na pożądane efekty społeczne⁵²³.

⁵¹⁶ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 2...*, s. 165.

⁵¹⁷ M. Stahl, *Akty prawne...*, s. 270.

⁵¹⁸ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 208.

⁵¹⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 217.

⁵²⁰ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 4...*, s. 9.

⁵²¹ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 227-228.

⁵²² J. Filipek, *Prawo administracyjne. Część I...*, s. 88-90.

⁵²³ *Ibidem*, s. 90.

Akty te niewątpliwie formułują zasady, według których ma nastąpić strukturalne ukształtowanie jednostek podległych lub też reguły ustalające porządek działania organów administracyjnych⁵²⁴. Oprócz spraw dotyczących organizacji podmiotu i zagadnień proceduralnych wskazuje się na możliwość normowania kwestii etycznych dotyczących wywiązania się z zadań przez członków podmiotu zbiorowego⁵²⁵. Akty prawa wewnętrznego mogą w szczególności nakładać na organy i jednostki organizacyjnie określone obowiązki. Niejednokrotnie akty te są związane z obowiązkiem stosowania odpowiedniej wykładni przepisów prawa⁵²⁶. Należałoby jednak rozważyć, czy w tym przypadku mają one charakter normatywny, gdyż dokonywanie właściwej interpretacji dotyczy sfery stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Z tego punktu widzenia wydający akt powinien odróżnić akty zawierające treść normatywną od aktów pozbawionych takiej treści. Przykładem aktu o charakterze nienormatywnym może być akt podjęty w celu wyrażenia stanowiska w konkretnej sprawie⁵²⁷.

2.8. Wpływ aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki

Treść art. 93 ust. 2 Konstytucji RP pozwala na uznanie, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Pomimo nawiązania w tym przepisie jedynie do aktów prawnych typu zarządzonej, wyrażona w nim treść dotyczy wszelkich form prawotwórstwa wewnętrznego⁵²⁸. Stwierdzenie „akty wewnętrzne nie mogą dotyczyć podmiotów niepodlegających organowi wydającemu akt” należy rozumieć tak, iż słowo „dotyczyć” definiuje się przez pryzmat rygorystycznie rozumianej zasady zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązujących. Oznacza to zakaz jakiegokolwiek wpływu na sytuację prawną podmiotu pozostającego poza strukturą podległości organizacyjnej w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP⁵²⁹. Pojęcie decyzji dotyczy wszelkich aktów prawa wewnętrznego. Żadna decyzja nie może być wydana na podstawie takich aktów⁵³⁰.

Z powołanego już wyżej wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. wynika, iż akty prawa wewnętrznego nie mogą być adresowane do jednostki spoza struktury organizacyjnej organu. Nie mogą też kształtować sytuacji prawnej podmiotów spoza układu organizacyjnego podległego wydającemu akt. Jak stwierdził TK, realizacja normy

⁵²⁴ *Ibidem*, s. 88.

⁵²⁵ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *op. cit.*, s. 42.

⁵²⁶ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 147.

⁵²⁷ P. Tuleja, *op. cit.*, s. 62-63.

⁵²⁸ L. Pośpiech, *Zakaz opierania decyzji skierowanych do obywateli na aktach prawa wewnętrznego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 72.

⁵²⁹ Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 19.

⁵³⁰ Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 41.

wewnętrznej nie może rzutować na sytuację obywatela i jego organizacji z uwagi na brak możliwości zobowiązania lub upoważnienia jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt do bezpośredniego wpływania na zachowania obywateli.

Należy więc podkreślić, iż w doktrynie istnieje potwierdzone zjawisko obejmujące możliwość wywierania skutków w sytuacji prawnej jednostki przez akty prawa wewnętrznego. Na gruncie badań empirycznych możliwe jest niekiedy wskazanie przypadków, w których akty prawa wewnętrznego, czyli te, które obowiązują podmioty organizacyjne podporządkowane organowi wydającemu te akty, pośrednio kształtują tę sytuację. J. Jeżewski we wspomnianym już wyżej komentarzu do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. pisze, że „[...] mimo utrzymującego się poglądu o ich [aktów prawa wewnętrznego – J.M.] ograniczonym zakresie obowiązywania i odrębności wobec prawa powszechnego sądy wielokrotnie odkrywały, że akty prawa wewnętrznego wywierają silny wpływ, kształtujący sytuację prawną jednostki”⁵³¹. Zdaniem tego autora „[...] jest to dylemat znany wielu systemom prawa pozytywnego. Założenie zamkniętego systemu prawa obowiązującego powszechnie, pozostawia bowiem poza jego zakresem znaczny obszar prawa niepewnego, półprawa”⁵³².

J. Filipek zauważa, iż choć akty wewnętrzne są bezpośrednio kierowane do organów i jednostek organizacyjnych, to i tak rzutują w różnym stopniu na sferę faktycznych i prawnych interesów obywatela⁵³³. Także Z. Leoński potwierdza, że generalne akty administracyjne z teoretycznego punktu widzenia nie mają dla jednostki niepowiązanej więzami organizacyjnymi większego znaczenia. Jednakże w praktyce mogą one być nieobojętne dla sytuacji jednostki, czego przykładem jest ustalenie w drodze aktu wewnętrznego godzin otwarcia urzędu⁵³⁴. Podobną opinię wyraża P. Ruczkowski, akcentując, iż w praktyce źródła prawa wewnętrznego wywierają przynajmniej pośredni wpływ na sferę praw i obowiązków obywatela oraz innych podmiotów zewnętrznych względem administracji⁵³⁵. Nie budzi więc wątpliwości, że normy zarządzenia wpływają na sytuację jednostki. Brak zarządzenia mógłby spowodować odmienną interpretację przepisów ustawowych. W konsekwencji taki sposób postępowania wpłynąłby na interpretację praw i obowiązków obywateli⁵³⁶. Podobny pogląd wyraża A. Błaś, twierdząc, iż uprawnienie lub obowiązek jednostki może powstać w wyniku procesu konkretyzacji norm prawa materialnego dokonywanego przez organ organizacyjnie podległy. Z tej perspektywy nie należy wykluczyć, iż w ramach przeprowadzania tej konkretyzacji pewną rolę odegra

⁵³¹ J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 164.

⁵³² *Ibidem*, s. 165.

⁵³³ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. I, s. 90.

⁵³⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 268.

⁵³⁵ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródła)...*, s. 249-250.

⁵³⁶ S. Biernat, *op. cit.*, s. 73.

stanowisko przełożonego w organizacji, które zostanie odzwierciedlone np. w zarządzeniu o wewnętrznej mocy obowiązywania⁵³⁷. A zatem akty prawa wewnętrznego mogą wpływać na sytuację obywateli poprzez doprecyzowanie norm powszechnie obowiązujących⁵³⁸.

Także S. Biernat zauważa, iż akty prawa wewnętrznego wywierają wpływ na sytuację prawną jednostki. Przejawy tego wpływu mogą mieć rozmaity charakter. Jedną z takich sytuacji dotyczy określania w aktach prawa wewnętrznego sposobu korzystania przez organy administracji rządowej i inne jednostki organizacyjne z kompetencji nadanych im przez ustawy. Chodzi tu o upoważnienie do wydania decyzji administracyjnej na podstawie ustawy. W tej sytuacji obowiązki obywateli są wyznaczone przez decyzję opartą na ustawie i dlatego można stwierdzić, że zarządzenie nie obowiązuje obywateli⁵³⁹.

Zdaniem S. Wronkowskiej „[...] norma nie ma charakteru wewnętrznego, jeżeli jest wprawdzie adresowana do podmiotu podległego administracyjnie temu, kto wydaje akt, ale wyznacza adresatowi obowiązki albo upoważnia go do bezpośredniego oddziaływania na zachowania lub sprawy obywateli, ich organizacji i osób prawnych”. Zdaniem tej autorki „akt wewnętrzny nie może kształtować sytuacji podmiotu spoza układu organizacyjnego [...] realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji, nie może zobowiązywać ani upoważniać podmiotu bezpośrednio podległego organowi wydającemu akt do bezpośredniego oddziaływania na zachowanie obywateli”⁵⁴⁰.

W literaturze akcentowano przede wszystkim pośredni wpływ aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki. Nie można wykluczyć, że w pewnych sytuacjach akty prawa wewnętrznego mogą bezpośrednio kształtować prawa i obowiązki jednostki. W jednym z niedawnych wyroków⁵⁴¹ TK zbadał zgodność zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego postępowania przed konsulem⁵⁴² z przepisami Konstytucji RP. Przywołane zarządzenie regulowało w całości postępowanie przed konsulem. W zarządzeniu tym określono m.in. kwestię zastępowania przez konsula obywateli polskich przed sądami i innymi organami państwa przyjmującego, strony postępowania przed konsulem, procedurę składania wniosków i wszczęcia postępowania, załatwianie spraw decyzją, rozpatrywanie i przekazywanie odwołań. Wątpliwości co do konstytucyjności tego zarządzenia zgłosił RPO, występując z wnioskiem do TK. W wyniku zbadania sprawy TK orzekł o niezgodności tego zarządzenia z art. 93

⁵³⁷ A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5..., s. 282.

⁵³⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 59.

⁵³⁹ S. Biernat, *op. cit.*, s. 73.

⁵⁴⁰ S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38, s. 89.

⁵⁴¹ Wyrok TK z dnia 28 października 2014 r., K 8/14, Legalis nr 1079557.

⁵⁴² M.P. Nr 35, poz. 233.

ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wskazano, że zakwestionowane zarządzenie nie ma charakteru wewnętrznego także ze względu na to, że stanowiło podstawę prawną podejmowania decyzji wobec obywateli, cudzoziemców oraz osób prawnych.

Przybliżony wyżej przykład obowiązywania aktu wewnętrznego niezgodnego z Konstytucją RP, z uwagi na wywieranie wpływu na sytuację prawną jednostki, nie jest jedyny. W judykaturze można wskazać zarówno na orzeczenia TK, jak i sądów administracyjnych⁵⁴³. W innym orzeczeniu TK stwierdził niezgodność zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Policji w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji, m.in. z art. 93 ust. 2 Konstytucji⁵⁴⁴. Jak podkreślono w uzasadnieniu, regulacje zawarte w zakwestionowanym zarządzeniu posiadają cechy norm powszechnie obowiązujących, a więc przepisy kształtujące sytuację prawną obywateli, m.in. określa ono samodzielnie sytuacje, gdy Policja pobiera od określonych kategorii obywateli np. odciski linii papilarnych, oraz sytuacje, gdy Policja może od określonych czynności (ingerujących w konstytucyjne prawa obywateli) odstąpić. Tymczasem zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa.

W dorobku Trybunału można odnaleźć także przykłady orzecznictwa, w którym zwrócono uwagę na „zewnątrzny” walor oddziaływania interpretacji podatkowych dokonywanych przez organ, który nie ogranicza się jedynie do sfery wewnętrznej, określonej w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż może kształtować treść decyzji oddziałujących bezpośrednio na prawa podatnika⁵⁴⁵. Na tym tle w orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdza się, że „Wykładnia urzędowa nie może być też podstawą decyzji podatkowych wobec obywateli ani innych podmiotów prawa. Wykładnia urzędowa pozostaje więc poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie mieści się też w systemie źródeł prawa wewnętrznego, o jakim mowa w art. 93 Konstytucji. Nawet bowiem, jeżeli przyjmuje formę prawną zarządzenia Ministra, nie może być uznana za akt wewnętrzny obowiązujący tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu, choćby z tego względu, że izby i urzędy skarbowe to nie jednostki organizacyjnie podległe Ministrowi w zakresie postępowania podatkowego i czynności sprawdzających. Przede wszystkim jednak wykładnia ta nie może być traktowana tak jak prawo”⁵⁴⁶.

Bogactwo przykładów wywierania wpływu aktów wewnętrznych na sytuację prawną jednostki potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, co już

⁵⁴³ Szerzej: J. Mielczarek-Mikołajów, *op. cit.*, s. 217-225.

⁵⁴⁴ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, Legalis nr 71527.

⁵⁴⁵ Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, Legalis nr 62947.

⁵⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2019 r., III SA/Wa 844/19, Legalis nr 2358450.

częściowo wynika z zaprezentowanych wyżej rozważań. W wyroku z dnia 7 marca 2008 r. NSA stwierdził, iż skoro plan rozwoju obszarów wiejskich zatwierdza Rada Ministrów w formie uchwały, to zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP ma on charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt, a w konsekwencji nie jest źródłem prawa zewnętrznego i w oparciu o jego postanowienia nie można rozstrzygać w formie decyzji administracyjnej⁵⁴⁷. Orzecznictwo w zakresie art. 93 Konstytucji RP dotyczyło oceny charakteru wewnętrznego także m.in. statutów⁵⁴⁸ czy wytycznych⁵⁴⁹.

2.9. Ogłaszanie aktów prawa wewnętrznego

Publikacja aktów normatywnych jest traktowana jako element kultury prawnej i element urzeczywistniający zasadę demokratycznego państwa prawa. Wynika to z założenia, że normy nieogłoszone nie stanowią prawa⁵⁵⁰. Z tego względu art. 88 Konstytucji RP przesądza, że wejściem w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Jednocześnie z brzmienia art. 88 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że ogłoszenie aktu nie musi stanowić warunku jego wejścia w życie⁵⁵¹. Zasadzie uregulowanej we wskazanym przepisie odmawia się zastosowania w odniesieniu do aktów prawa wewnętrznego⁵⁵². W literaturze akcentowany jest brak reguły nakładającej obowiązek ich ogłaszania w przepisach powszechnie obowiązujących⁵⁵³.

Z tego powodu zaznacza się, że akt wewnętrzny powinien być podany do wiadomości jego adresatom. W zasadzie dopuszcza się uproszczony sposób informowania o treści tych aktów jednostek podległych⁵⁵⁴. Akty niepublikowane są przekazywane adresatowi za pomocą rozmaitych kanałów informacyjnych. Do najczęściej spotykanych należą: komunikat ustny od zwierzchników lub współpracowników, rozmowy telefoniczne, telefaks, szkolenia, kursy⁵⁵⁵.

Czasami akty wewnętrzne podlegają publikacji w Monitorze Polskim lub w Dzienniku Urzędowym. W art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁵⁶ uznano, iż ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku

⁵⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2008 r., II GSK 336/07, Legalis nr 150189.

⁵⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 3226/18, Legalis nr 2381555.

⁵⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 4 września 2019 r., I GSK 1280/18.

⁵⁵⁰ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *op. cit.*, s. 45.

⁵⁵¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 218.

⁵⁵² K. Działocha, *Komentarz do art. 88 Konstytucji. Uwaga nr 2...*, s. 1-2.

⁵⁵³ W. Płowiec, *op. cit.*, s. 57.

⁵⁵⁴ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 242.

⁵⁵⁵ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe...*, s. 132.

⁵⁵⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

urzędowym jest obowiązkowe, chyba że odrębna ustawa nakłada obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Ogłaszanie aktów prawnych jest realizowane według dwóch zasad: obowiązkowego i niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych, co stanowi przejaw realizacji zasady praworządności⁵⁵⁷. Według art. 2a ustawy akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu przekazuje się do wiadomości w formie dokumentu elektronicznego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wypada tu zauważyć, że dla każdego dziennika urzędowego prowadzonego w postaci elektronicznej organ wydający zakłada odrębną stronę internetową.

Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych istnieje obowiązek publikacji w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” zarządzeń Prezydenta RP i Prezesa RM stanowiących na podstawie ustawy, uchwał Rady Ministrów, tekstów jednolitych wskazanych aktów, a także orzeczeń TK wydanych na ich podstawie. Z kolei w dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych według art. 12 tej ustawy ogłasza się akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych, uchwały Rady Ministrów uchylające zarządzenia ministra wydającego dziennik urzędowy, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach aktów normatywnych oraz ogłoszenia sądowe, jeżeli tak stanowią inne ustawy. W dziennikach urzędowych mogą być również publikowane inne dokumenty, tj. informacje, komunikaty, obwieszczenia. Z kolei art. 13 pkt 9 i 10 omawianej ustawy określa obowiązek publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym statutu urzędu wojewódzkiego oraz innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Pomimo braku obowiązku publikowania aktów prawa wewnętrznego, doktryna postuluje publikowanie niektórych z nich w biuletynie informacji urzędu ze względu na treść w nich zawartą⁵⁵⁸.

Kwestia publikacji aktów prawa wewnętrznego może nie być obojętna dla sytuacji prawnej jednostki. Z teoretycznego punktu widzenia wydaje się, że skoro akty te nie mogą być kierowane do jednostki, to nie mogą mieć wpływu na jej prawa i obowiązki. Orzecznictwo i poglądy doktryny wskazane w poprzednim podrozdziale świadczą jednoznacznie o wywieraniu tego wpływu. Akty te nie są więc obojętne dla jednostki, a ich ogłoszenie pozwoli zainteresowanemu dokonać weryfikacji podstawy prawnej czynności organu i zachowania przez niego właściwej procedury, co może mieć przede wszystkim znaczenie przy dochodzeniu przez jednostkę potencjalnych roszczeń

⁵⁵⁷ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródło)...*, s. 250.

⁵⁵⁸ Na przykład regulamin organizacyjny urzędu gminy; por. R. Budzisz, *Komentarz do art. 31. Uwaga nr 2*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 529-530.

odszkodowawczych i dlatego w sposób oczywisty przemawia za koniecznością publikacji tych aktów⁵⁵⁹.

W tym kontekście należy zauważyć, że nie bez znaczenia pozostaje także moment publikacji aktu – powinno się to odbyć zasadniczo przed wejściem aktu w życie. Wyłączenia są dopuszczalne przykładowo ze względu na potrzebę ochrony tajemnicy państwowej. W odniesieniu do jednostki należy podkreślić, że każde naruszenie jej sytuacji prawnej stanowi naruszenie norm konstytucyjnych, które trzeba jednak udowodnić. Szansa wykazania tego naruszenia w przypadku aktów niepublikowanych jest nikła⁵⁶⁰.

2.10. Źródła prawa wewnątrznie obowiązującego w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawa

Zasada demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, unormowana w art. 2 Konstytucji⁵⁶¹, stanowi zasadę konstytucyjną i jednocześnie metaklauzulę o dużej wadze ze względu na zakres i rodzaj odesłań, praktykę orzeczniczą nadającą jej szczególne znaczenie, a także usytuowanie w systematyce Konstytucji⁵⁶². S. Wronkowska określa ją jako „normę-zasadę, która daje się wyrazić w postaci koniunkcji zasad oraz mającą charakter programowy i optymalizacyjny, powinność (powinności), którą ona wyznacza pozostanie nieuchronnie niedookreślona”⁵⁶³. W jeszcze innej interpretacji określa ją jako „drogowskaz”, postulat, wytyczną wskazującą kierunek przeobrażeń państwa⁵⁶⁴.

Obecna koncepcja państwa prawa sięga swym rodowodem do pojęcia *Rechtsstaat*, które pojawiło się w niemieckiej nauce prawa w pierwszej połowie XIX w.⁵⁶⁵ Jak wskazuje J. Woleński, umieszczone w Konstytucji zdanie „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” nie zostało sformułowane poprawnie. Odzwierciedlenie

⁵⁵⁹ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 245.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

⁵⁶¹ Zasadę demokratycznego państwa prawnego inkorporowano do polskiego porządku prawnego w 1989 r. Sformułowanie to przyjęto w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., a następnie w niezmienionej postaci w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zob. M. Grzybowski, *Zasada demokratycznego państwa prawa*, [w:] *idem* (red.), *Prawo konstytucyjne...*, s. 74.

⁵⁶² E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 186-188.

⁵⁶³ S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 120.

⁵⁶⁴ Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 90.

⁵⁶⁵ M. Zmierzak, *O pojmowaniu państwa prawa – perspektywa historyczna*, [w:] G. Ulicka, S. Wronkowska (red.), *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, Warszawa 2011, s. 16-17.

niemieckiej idei *Rechtsstaat* wymaga zastosowania pojęcia „państwo prawa” i tak powinno być interpretowane. Zastosowanie takiego sformułowania stanowi przykład niedbalstwa konstytucyjnego, szczególnie gorszącego, bo kwalifikowanego jako przejaw lekceważącego stosunku do stanowienia prawa⁵⁶⁶.

Rzeczpospolita jako państwo prawne powinna realizować dwa najistotniejsze priorytety, do których zalicza się poszanowanie praw i wolności obywateli oraz przestrzeganie prymatu prawa⁵⁶⁷. Państwo prawa charakteryzuje nie tylko zaakceptowanie określonego katalogu swobód i praw, ale przede wszystkim opracowanie mechanizmów dążących do ich właściwej ochrony⁵⁶⁸. Jednocześnie omawiana zasada stanowi dyrektywę interpretacyjną dla wykładni innych zasad oraz przepisów Konstytucji⁵⁶⁹. Do zasad szczególnie istotnych z punktu widzenia poruszanej tematyki należą: zasada zaufania do państwa i tworzonych przez nie prawa, przestrzeganie zasad jawności i jasności prawotwórstwa, zasada stabilnego i bezpiecznego prawa czy zasada podziału władz⁵⁷⁰. Ze względu na wartości, które wynikają z omawianej zasady, odgrywa ona kluczową rolę w procesach stanowienia i stosowania prawa⁵⁷¹. Za jedno z założeń państwa prawa uznaje się ponadto nie tylko kompetencję parlamentu do stanowienia ustaw, ale także wydawanie aktów normatywnych przez organy władzy wykonawczej na podstawie ustawy i w celu jej wykonania⁵⁷².

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi normę, której TK, poczynwszy od 1989 r., poświęcał nieporównywalnie większą uwagę niż pozostałym przepisom, co w konsekwencji spowodowało powstanie bogatego orzecznictwa, wypełniającego istniejącą przed tym rokiem lukę związaną z brakiem rodzimych koncepcji państwa prawa⁵⁷³. W świetle wyroku TK z dnia 17 maja 2005 r.⁵⁷⁴ nie budzi wątpliwości, iż racjonalizm stanowienia prawa jest komponentem zasady przyzwoitej legislacji unormowanej w art. 2 Konstytucji: „Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawa uznana za «przyzwoitą», choćby spełniała wszystkie formalne kryteria (na przykład w zakresie formy aktu

⁵⁶⁶ J. Woleński, *Okolice filozofii prawa*, Kraków 1999, s. 83-85.

⁵⁶⁷ A. Błaś, *Komentarz do art. 2 Konstytucji. Uwaga nr VI*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 19.

⁵⁶⁸ K. Complak, *Komentarz do art. 2 Konstytucji. Uwaga nr IV*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 19.

⁵⁶⁹ S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] A. Preisner i T. Zalasinski (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 15.

⁵⁷⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 19; J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 111.

⁵⁷¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 62-67.

⁵⁷² K. Działocha, *Państwo prawa...*, s. 17.

⁵⁷³ I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2010, s. 51.

⁵⁷⁴ P 6/04, Legalis nr 686160.

czy trybu jego ogłaszania)”. Co prawda, orzeczenie to odnosi się do aktów ustawodawczych, ale jego odniesienie do aktów wewnętrznych należy uznać za zasadne.

Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje nadto reguły wskazujące m.in. na warunki określoności przepisów, a także wymóg sformułowania ich w sposób poprawny, precyzyjny i jasny⁵⁷⁵. Z tego powodu każdy przepis prawa powinien być w pierwszej kolejności sformułowany prawidłowo pod względem logicznym i językowym. Oznacza to nakaz stanowienia przepisów klarownych, zrozumiałych dla ich adresatów, także ze względu na oczekiwanie stanowienia norm prawnych, których treść nie budzi wątpliwości co do zakresu nakładach obowiązków i przyznanych praw⁵⁷⁶.

Fundamentalny element zasady demokratycznego państwa prawa tworzy zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁵⁷⁷. Państwo demokratyczne jest zbudowane na zaufaniu obywatela do państwa, co dotyczy zarówno procesu stanowienia, jak i stosowania prawa⁵⁷⁸. Prawo nie może zastawiać pułapki na obywatela. Obywatel powinien układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażą go na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Zasada ta tworzy reguły tzw. przyzwoitej legislacji, będąc tym samym podstawą eksponowania szczegółowych zasad stanowienia prawa, mających wartość normy konstytucyjnej⁵⁷⁹.

Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyinterpretowano dwie inne zasady. Chodzi o zakaz stanowienia norm o charakterze retroaktywnym, pogarszającym sytuację adresatów, a także zakaz naruszania praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa. Dopełnienie obu tych zasad stanowi konieczność ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*⁵⁸⁰. Co więcej, za naganną uznano rozbieżność pomiędzy formalną datą aktu a datą faktycznego wydania dziennika urzędowego, w którym ten akt został opublikowany⁵⁸¹.

Prawo powinno być właściwie ustanowione, a także hierarchicznie uporządkowane. Powinno mieć postać reguł generalnych oraz abstrakcyjnych, wyrażonych w sposób jasny i jednoznaczny. Cechy te są podstawą sformułowania tzw. zasady określoności prawa. Tworzenie prawa w sposób niejednoznaczny lub niejasny powoduje pogwałcenie zasady praworządności. Nie sposób także zapomnieć, że zbyt częsta zmiana prawa powoduje, iż przestaje być ono prawem pewnym⁵⁸².

⁵⁷⁵ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, Legalis nr 46353.

⁵⁷⁶ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, Legalis nr 49669.

⁵⁷⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 24-25.

⁵⁷⁸ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 83.

⁵⁷⁹ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 201 i n.; M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 91.

⁵⁸⁰ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 238.

⁵⁸¹ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 90.

⁵⁸² P. Czarnek, *Zasada państwa prawa*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009, s. 172.

Idąc dalej, należy wskazać, że zasada państwa prawa ustalona w art. 2 Konstytucji RP wymaga jasności w zakresie podmiotów wydających akty normatywne, warunków oraz procedur stanowienia tych aktów, a także jednoznaczności co do ich mocy prawnej⁵⁸³. Poza tym w państwie prawa obowiązują jasno określone zasady regulowania prawnego zakresłaania granic działania organów władzy publicznej i innych podmiotów, którym tę władzę powierzono. Z tego względu np. przyjęcie ogólnych aktów stosowania prawa jako wiążących banki komercyjne musi budzić wątpliwości co do zasadniczego regulowania zachowania adresatów tych aktów środkami, którym przypisuje się nienormatywny charakter. Stanowisko takie mogłoby doprowadzić do kształtowania samoistnych aktów administracji, a nawet instytucji nienależących do tej administracji. Dlatego też Trybunał stwierdził, że nie można uznać uchwał NBP za ogólne akty stosowania prawa⁵⁸⁴.

2.11. Zasada prawidłowej legislacji w kontekście zasad techniki prawodawczej tworzenia aktów prawa wewnętrznego

Zasada prawidłowej, poprawnej czy właściwej legislacji, obok zasady zaufania i ochrony praw nabytych, tworzy drugą z najważniejszych reguł, wywodzących się bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawa⁵⁸⁵. Wyznacza ona formalne ramy swobody decyzyjnej prawodawcy i sprawia, że wola organu władzy publicznej musi przybrać określone ramy normotwórcze i nie może być w dowolnej postaci, co wyraża m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. Co ważne, stanowione prawo powinno w sposób jednoznaczny określać normy prawne, realizujące określone cele społeczne⁵⁸⁶. Dla spełnienia warunków prawidłowej legislacji konieczna jest realizacja następujących warunków. Po pierwsze, ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych powinno być sformułowane w taki sposób, aby możliwe było ustalenie, kto i jakim podlega ograniczeniom. Po drugie, ważna jest precyzyjność i jednoznaczność tego przepisu w celu wykluczenia wątpliwości co do jego interpretacji. Po trzecie, sformułowanie tego przepisu powinno wyjaśniać, jakie ograniczenia miał na celu wprowadzić racjonalny ustawodawca⁵⁸⁷.

Z powyższego wynika, iż kluczowym komponentem zasady prawidłowej legislacji pozostaje przede wszystkim wymóg określoności przepisów, co determinuje ich

⁵⁸³ P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł...*, s. 256.

⁵⁸⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

⁵⁸⁵ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 2. Uwaga nr 40*, [w:] L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1. *Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016, s. 143.

⁵⁸⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 13 marca 2020 r., NK-I.4131.41.2020, Legalis nr 2292777.

⁵⁸⁷ Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, Legalis nr 50917; M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja...*, s. 31.

formułowanie w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Jest to szczególnie ważne w zakresie m.in. regulacji odnoszących się do ochrony praw i wolności. Z tego powodu każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie zarówno z punktu widzenia językowego, jak i logicznego. Z kolei wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych oraz zrozumiałych dla ich adresatów. Skoro ustawodawca jest racjonalny, to stanowienie norm prawnych nie może budzić wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W konsekwencji przepis powinien być precyzyjny i konkretyzować nakładane obowiązki i przyznawane prawa w sposób wystarczający, pozwalający na ich poprawne zrozumienie i wyegzekwowanie⁵⁸⁸. Jak wynika z orzecznictwa, stanowienie prawa niejasnego stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, przede wszystkim w zakresie wyprowadzonej z tego przepisu zasady przyzwoitej legislacji⁵⁸⁹. Z innej perspektywy zasada ta łączy się z zakazem zaskakiwania adresatów nowymi rozwiązaniami normatywnymi. Chodzi tu przede wszystkim o ustalenie odpowiedniego *vacatio legis*, poszanowanie praw nabytych, niedziałanie prawa wstecz oraz określoność przepisów prawa⁵⁹⁰.

Zasada przyzwoitej legislacji jest blisko związana z zasadami sporządzania aktów prawnych, które zostały unormowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁹¹. Zasady techniki prawodawczej postrzega się jako kanon, który powinien podlegać przestrzeganiu przez ustawodawcę⁵⁹². Zależność występująca między tymi regułami kształtuje się w ten sposób, że każde istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi jednocześnie naruszenie zasady prawidłowej legislacji⁵⁹³. Pomimo tego, iż opisywane zasady nie mają charakteru reguł konstrukcji polskiego systemu prawa, to jednak w praktyce prawodawczej spełniają one rolę dyrektyw określających reguły prawidłowego regulowania aktów normatywnych⁵⁹⁴.

Trzeba pamiętać, że tworzenie aktu wewnętrznego przypomina proces obejmujący ustalenie właściwej podstawy prawnej czy spełnienie innych warunków. Są

⁵⁸⁸ Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 2.

⁵⁸⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 stycznia 2021 r., NPII.4131.1.88.2021, Legalis nr 2529666.

⁵⁹⁰ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 286.

⁵⁹¹ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁵⁹² Wyrok TK z dnia 21 marca 200 r., K 24/00, Legalis nr 49669.

⁵⁹³ W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 143. W orzecznictwie TK wskazuje się m.in., iż brak jest podstaw do upatrywania niezgodności z wymogami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP) z uwagi na zawarcie przez prawodawcę pojęcia wymagającego doprecyzowania w zakresie okoliczności konkretnego stanu faktycznego, w którym dany przepis znaleźć może zastosowanie. Zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Jak wskazał TK w jednym z orzeczeń, nie można uznać za dopuszczalne skonstruowanie przepisów wykluczających jakikolwiek margines swobody odczytania (zob. np. postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2018 r., Ts 190/17, Legalis nr 1883236).

⁵⁹⁴ S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, z. 4, s. 11.

podejmowane przez pracowników właściwej jednostki organizacyjnej⁵⁹⁵. Wymogi stawiane aktom wewnętrznym, z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji, odgrywają fundamentalną rolę dla oceny poprawności sporządzenia aktu, jego budowy czy języka. Warunki te zostały zawarte w § 133-§ 141 omawianego rozporządzenia i dotyczą przede wszystkim podstaw aktów wewnętrznych⁵⁹⁶ oraz jego nazwy, która powinna brzmieć „uchwała” lub „zarządzenie”, co, jak już zasygnalizowano, stoi w sprzeczności z otwartym charakterem katalogu aktów wewnętrznych.

Co warto podkreślić, jak mowa w § 137 Zasad techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Taka regulacja ma swoje uzasadnienie. Chodzi przede wszystkim o zbyteczność powielania przepisów aktów powszechnych na terenie całego kraju. Poza tym nie można stracić z pola widzenia, iż w konsekwencji powtórzeń przepisów aktów wyższego rzędu istnieje prawdopodobieństwo powstania licznych nieporozumień, szczególnie wtedy, jeśli powtórzenie takie jest fragmentaryczne lub niedokładne. Takie powtarzanie przepisów innych aktów prawnych skutkować może powszechnym niezrozumieniem prawa czy jego niejasności, co może doprowadzić do dezorientacji jednostek podlegających takiemu prawu. Po trzecie, istnieje niebezpieczeństwo wynikające z dokonywania zmian przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu (w szczególności ustaw). Może to doprowadzić do rozbieżności między przepisem zawartym w ustawie a przepisem ustawy powtórzonym oraz treścią aktu prawa wewnętrznego⁵⁹⁷.

Z omawianych zasad techniki prawodawczej wynikają również określone reguły budowy aktu prawa wewnętrznego. Zgodnie z par. 139 ww. rozporządzenia tekst uchwały i zarządzenia rozpoczyna się od wskazania przepisu, stanowiącego podstawę prawną każdego z tych aktów.

Dla analizy dalszych warunków wynikających z „Zasad techniki prawodawczej” konieczne jest zgodnie z § 141 stosowanie zasad wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132 oraz reguł unormowanych w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II. W tym kontekście wypada podkreślić, że szczególną rolę odgrywają zasady odnoszące się do rozporządzeń. Normują one m.in. kwestie budowy aktu wykonawczego. Jak wynika bowiem z § 124 rozporządzenia, podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Z kolei w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy

⁵⁹⁵ Szerzej: M.M. Walewska, *Modelowa procedura stanowienia aktów wewnętrznych*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013, s. 237 i n.

⁵⁹⁶ Zob. § 133-137 Zasad techniki prawodawczej. Jak wskazuje § 138.1, uchwała i zarządzenie mogą być wydane na podstawie kilku przepisów prawnych.

⁵⁹⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 269-270; D. Szafranski (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, Legalis.

można grupować w jednostki systematyzacyjne w ten sposób, że paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy⁵⁹⁸. Ważne są również reguły i przepisy uchylające poprzednie akty⁵⁹⁹.

Istotna dla zachowania reguł techniki prawodawczej oraz reguł prawidłowej legislacji jest też warstwa językowa treści aktu wewnętrznego, co ma m.in. wpływ na dokonywaną wykładnię językową aktu lub wybór innej wykładni. Dlatego też język powinien być nie tylko precyzyjny i jasny, ale też komunikatywny i adekwatny do zamierzeń prawodawcy⁶⁰⁰.

Omówione wyżej zasady techniki prawodawczej, w kontekście m.in. budowy aktu wewnętrznego czy jasności jego treści, napotykają liczne problemy praktyczne⁶⁰¹. Aktualne są uwagi, odnoszone do aktów prawa miejscowego, które również mają odzwierciedlenie w analizie prawa wewnętrznego. Chodzi przede wszystkim o uchybienie redakcyjne polegające na błędnej numeracji paragrafów⁶⁰², zastosowanie jednostek redakcyjnych⁶⁰³, polegające na powtórzeniu w treści aktów wykonawczych treści ustawowych⁶⁰⁴.

Podsumowanie

Postulat zachowania zasad wynikających z demokratycznego państwa prawa jest motywowany tym, że „Im bardziej mętna jest koncepcja źródeł prawa jakiegoś systemu prawnego, tym więcej jest miejsca dla doraźnych gier politycznych w funkcjonowaniu systemu i tym trudniej jest realizować z powodzeniem wzniosły postulat demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”⁶⁰⁵. Przyjęta w unormowaniach Konstytucji koncepcja źródeł prawa przewiduje dychotomiczny podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznego obowiązującego. Konsekwencję „szczelnego” zamknięcia aktów prawa powszechnie obowiązującego stanowi przyjęcie otwartego systemu aktów prawa wewnętrznego, co

⁵⁹⁸ § 124a „Zasad techniki prawodawczej”.

⁵⁹⁹ § 126 „Zasad techniki prawodawczej”.

⁶⁰⁰ D. Gut, *Język legislacji administracyjnej – adekwatność, precyzyjność, komunikatywność*, [w:] D. Dąbek, J. Zimmermann (red.), *Problemy legislacji administracyjnej*, Warszawa 2020, s. 15 i n.

⁶⁰¹ Por. T. Bąkowski, *Niedoskonałość legislacji administracyjnej: przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sankcji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 573 i n.

⁶⁰² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 lipca 2021 r., KN-I.4131.1.429.2021.7, Legalis nr 2591951.

⁶⁰³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 czerwca 2017 r., KN-I.4131.1.357.2017.16.

⁶⁰⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Bd 999/19, Legalis nr 2280743.

⁶⁰⁵ Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 117.

rodzi wątpliwości, czy katalog tych źródeł nie został „otwarty” zbyt szeroko. Pojęcie podległości jest rozumiane także bardzo szeroko, co pozwala na zaliczenie do tej kategorii aktów wydanych nie tylko w ramach podległości organizacyjnej, ale także funkcjonalnej.

Akty prawa wewnętrznego powinny być wydane na podstawie ustawy. W doktrynie dopuszcza się stanowienie uchwał Rady Ministrów na podstawie przepisów Konstytucji RP. Należy także wyrazić wątpliwość co do możliwości wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie aktów podustawowych. Oznaczałoby to wydawanie aktów prawa wewnętrznego zarówno na podstawie rozporządzeń, jak i aktów prawa miejscowego, a więc na podstawie subdelegacji. W demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Zdecydowanie trzeba wykluczyć akceptację dla podstawy prawnej aktu prawa wewnętrznego w innym akcie wewnętrznym. Niepodawanie jakiegokolwiek podstawy prawnej wydaje się w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie do zaakceptowania. Przyjęcie takiej praktyki może doprowadzić do instrumentalnego traktowania aktów prawa wewnętrznego (uchwał) i do nadmiernej ingerencji normodawczej, co w konsekwencji znacznie utrudniałoby kontrolę tych aktów. Choć uwagi na tle empirycznym będą przedmiotem wniosków przedstawionych w treści piątego rozdziału monografii, to już tutaj można wskazać na częste wydawanie aktów prawa wewnętrznego bez podstawy prawnej lub na podstawie innego aktu wewnętrznego. Obawa przed powiększającą się skalą występowania tego typu zjawisk nakazuje z niepokojem podchodzić do kwestii wykładni rozszerzającej art. 93 Konstytucji RP. W przyjmowanej przez doktrynę i orzecznictwo rozszerzającej wykładni widzę zagrożenie dla całościowego ujęcia źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego.

Akty prawa wewnętrznego, pomimo konstytucyjnego zakazu, w rzeczywistości wpływają na sytuację jednostki. Wpływ ten może mieć nie tylko charakter pośredni, ale także bezpośredni. Choć nie ma konstytucyjnego obowiązku ogłaszania aktów prawa wewnętrznego, to jednak znajomość ich treści może nie być obojętna dla sytuacji prawnej jednostki. Proces stanowienia aktów prawa wewnętrznego wymaga stworzenia procedur zgodnych z zasadą demokratycznego państwa prawa, których elementami składowymi są zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji. Obok zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, kluczową rolę w zakresie zasady demokratycznego państwa prawa pełni reguła odnosząca się do zasad przyzwoitej legislacji. Należy podkreślić wiodące znaczenie zasad techniki prawodawczej, które obejmują m.in. systematykę i budowę aktu wewnętrznego oraz jasność i poprawność języka.

Rozdział 3

Akty prawa wewnętrznego jako postać aktów kierownictwa wewnętrznego

Wprowadzenie

W drugim rozdziale monografii przedstawiłam konstytucyjną koncepcję aktu prawa wewnętrznego. Wnioski wynikające z zawartych tam rozważań prowadzą do uznania, że akty prawa wewnętrznego są aktami normatywnymi o charakterze abstrakcyjno-generalnym, odpowiadającymi warunkom zawartym w art. 93 Konstytucji RP. W wypowiedziach dotyczących tych aktów niejednokrotnie obok nazwy „akty prawa wewnętrznego” pojawia się określenie „akty kierownictwa wewnętrznego”. Przykładem takiego zastosowaniu obu pojęć może być fragment jednego z komentarzy do art. 93 Konstytucji: „Art. 93 zawiera konstytucyjną charakterystykę aktów normatywnych zwanych w doktrynie prawa i orzecznictwie najczęściej aktami wewnętrznymi obowiązującymi (lub kierownictwa wewnętrznego)”⁶⁰⁶. Czy zatem obie kategorie pojęciowe należy utożsamiać ze sobą? Wątpliwości z tym związane są tym bardziej uzasadnione, że Konstytucja RP w żadnym miejscu, także w przepisach poświęconych aktom prawa wewnętrznego, nie stosuje określenia „akty kierownictwa wewnętrznego”.

Zarysowana tematyka w zakresie przedstawionym w poprzednim akapicie stanowi podstawowy problem tej części pracy. Tak zarysowany przedmiot rozważań powinien zostać poprzedzony refleksją nad kilkoma innymi zagadnieniami, jak rozumienie pojęcia kierowania czy układów kierowania w administracji publicznej. Czy zatem zjawisko kierowania występuje zarówno w administracji scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej? Czy zjawisko to w każdym z układów pojawia się z takim samym nasileniem? Czy pojęcie kierowania ma jednak charakter stopniowalny i może występować z różnym nasileniem? Problematyka ta zostanie rozpatrzona zarówno na gruncie teoretycznym, jak i na podstawie analizy uregulowań zawartych w aktach normatywnych.

⁶⁰⁶ Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 32-35.

Kolejnym zagadnieniem wartym uwagi jest ukształtowanie relacji kierownictwa w organach administracji publicznej. Analiza wskazuje na istnienie tego zjawiska nie tylko w relacjach pomiędzy organami, ale też w ramach stosunku obejmującego organ i podległą mu jednostkę organizacyjną. Zaproponowana już wcześniej systematyka nakazuje uporządkowanie tych analiz i oddzielne rozpatrzenie wspomnianych zależności osobno dla organów administracji rządowej, organów administracji państwowej i organów administracji samorządowej.

3.1. Pojęcie kierowania

Pojęcie kierowania, stanowiące element składowy ustrojowej zasady kierowania, nie ukształtowało się na gruncie nauk prawnych, gdyż zostało ono przeniesione z nauk organizacyjnych⁶⁰⁷. W związku z tym wskazane zjawisko należy rozpatrywać z punktu widzenia dwóch nauk, tj. nauki administracji, z uwzględnieniem koncepcji formułowanych na gruncie teorii organizacji i zarządzania, oraz nauki prawa administracyjnego. Z tego powodu warto zwrócić uwagę na dwoiste spojrzenie na tematykę kierowania, tj. z punktu widzenia uznania kierowania za zjawisko organizacyjne i z perspektywy oceny kierowania jako zjawiska prawnego⁶⁰⁸. Ujęcie kierowania przedstawiane w nauce administracji i w nauce prawa administracyjnego dość znacznie się różni. Nauka administracji opracowuje wzory czy teoretyczne konstrukcje, które prawo administracyjne może i powinno przekształcać w ramy prawne. Teoria wskazuje, że ujęcia obu nauk są często rozbieżne.

W pierwszej kolejności warto wskazać na rozumienie pojęcia kierowania na gruncie teorii organizacji i zarządzania. Szczególne ujęcie prezentowała prakseologia, czyli nauka o sprawności działania, dla której pojęcie kierowania (kierownictwa) stanowiło szczególny przedmiot rozważań. Warto w tym miejscu przywołać koncepcję T. Kotarbińskiego, który analizował problematykę kierownictwa w ramach analizy działań zbiorowych. Ogólny sens tego zjawiska polegał na tym, iż impuls jednego osobnika był dziełem innego osobnika. „Osoba B działa przeto starając się wykonać plan przyjęty przez innego osobnika, osobnika A, w odniesieniu do działania osobnika B”⁶⁰⁹.

Trzeba podkreślić, że nauka organizacji i zarządzania zajmuje się badaniem zjawisk organizacyjnych w płaszczyźnie statycznej oraz dynamicznej. Zjawisko kierowania stanowi centralne pojęcie w dynamicznej płaszczyźnie badania organizacji, które odnosi się do funkcji wyróżnionych w płaszczyźnie statycznej funkcji organizacji. W doktrynie

⁶⁰⁷ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 17.

⁶⁰⁸ Zob. też: W. Góralczyk, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 11-12.

⁶⁰⁹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 101.

wskazuje się trzy takie funkcje: podstawowe, pomocnicze i regulacyjne. Pierwsze służą realizacji głównego celu organizacji, drugie odnoszą się pośrednio do realizacji tego celu, zaś trzecie polegają na utrzymywaniu organizacji w stanie równowagi wskutek spełnienia dwóch pozostałych typów funkcji⁶¹⁰. Kierowanie jest zaliczane do wyróżnionych w tej płaszczyźnie funkcji regulacyjnych⁶¹¹.

J. Kurnal wyróżnił dwie składowe funkcje procesu kierowania, tj. planowanie i organizowanie. W ujęciu tego autora kierowanie stanowiło szczególnie przypadek zorganizowanego działania, rozumianego jako „oddziaływanie na kogoś lub na coś, aby powodowało ono czyjeś lub czegoś zachowanie zgodne z wolą kierującego”⁶¹². W związku z tym wyróżnił on trzy składniki procesu kierowania: podmiot kierujący, obiekt kierowany i powiązanie między nimi polegające na takim oddziaływaniu podmiotu kierowania na przedmiot kierowania, które powoduje zachowanie tego ostatniego zgodnie z wolą podmiotu. Podstawą tej relacji jest posiadanie przez kierującego władzy organizacyjnej⁶¹³.

Dla J. Zieleniewskiego kierowanie stanowiło proces złożony z poszczególnych czynności kierowniczych, będących istotnymi składnikami wszystkich funkcji regulacyjnych. Kierowanie było działaniem, które składało się z następujących etapów: uświadomienie sobie celu działania i powiadomienie członków zespołu o celach działania zbiorowego, planowanie, pozyskanie i rozmieszczenie zasobów potrzebnych do wykonania zadania oraz kontrola⁶¹⁴. Według przywołanego autora pojęcie kierowania mogło być ujmowane w znaczeniu szerszym i węższym. W pierwszym ujęciu oznaczało działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy zgodnie z celem kierującego. W ujęciu węższym dotyczyło ono spowodowania działania innych zgodnego z celem kierującego⁶¹⁵.

Nieco odmienne ujęcie prezentował W. Kieżun, określając kierowanie jako „powodowanie, aby coś lub ktoś zachował się zgodnie z celem organizacji”. Zwraca uwagę zastosowane określenie „zgodnie z celem organizacji”, co wskazuje na różnice z definicjami formułowanymi przez J. Kurnala czy J. Zieleniewskiego, u których kierowanie było zależne od celu lub woli kierującego. Niezależnie od tego W. Kieżun uwydatnił trzy elementy kierowania, tj. kierującego, proces oddziaływania i kierowanego⁶¹⁶.

⁶¹⁰ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 17.

⁶¹¹ *Idem*, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Acta UWr. nr 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 91.

⁶¹² J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 358.

⁶¹³ *Ibidem*, s. 358-359.

⁶¹⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 464-465.

⁶¹⁵ *Ibidem*, s. 450-452; J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich: wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 380-381.

⁶¹⁶ W. Kieżun, *Elementy socjalistycznej nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1978, s. 147.

Prezentowane klasyczne podejścia do pojęcia kierowania należy odróżnić od ujęcia proponowanego w nauce amerykańskiej, czego przykładem jest koncepcja H. Koontza i C. O'Donnella uznających zjawisko kierowania za ściśle powiązane z konkretnym wykonywaniem zadań, które polega na wskazywaniu dróg oraz kontroli działań podwładnych⁶¹⁷. Obecnie najczęściej pojęcie kierowania⁶¹⁸ traktuje się jako połączenie kilku funkcji kierowania, tj. planowania, organizowania, przewodzenia, motywowania czy kontrolowania⁶¹⁹. Interdyscyplinarny charakter nauki organizacji i zarządzania, a także trudności z nieprecyzyjnym tłumaczeniem na język polski terminu *management*, zrodziły wątpliwości związane z definiowaniem i interpretowaniem pojęcia „zarządzanie” z uwagi na istnienie terminów bliskoznacznych⁶²⁰. W tym kontekście chodzi przede wszystkim o terminy „kierowanie” i „zarządzanie”. Pojęcia te są często ze sobą zestawiane⁶²¹ albo traktowane zamiennie⁶²². Na ogół przyjmuje się szerszy zakres znaczeniowy pojęcia kierowania od zarządzania⁶²³.

Klasyczne ujęcie kierowania, ustalone na gruncie nauki organizacji i zarządzania, miało bezpośrednie przełożenie na poglądy przyjęte przez twórców nauki administracji. Szerokie rozważania nad tym zagadnieniem w nauce administracji prowadził W. Dawidowicz, budując przedstawianą przez siebie teorię na podstawie koncepcji sformułowanych na gruncie nauki organizacji i zarządzania, uwzględniając jednocześnie poglądy

⁶¹⁷ H. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, tłum. J. Bernadzikiewicz, Warszawa 1969, s. 439.

⁶¹⁸ W teorii organizacji i zarządzania pojęcie kierowania uznaje się także za wieloznaczne, odnosząc je do takich terminów, jak dowodzenie, przewodzenie, administrowanie, sterowanie czy rządy, zob. A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1998, s. 195.

⁶¹⁹ Zob. A. Wajda, *op. cit.*, s. 94-95. Nieco odmiennie o pojęciu kierowania piszą J. Stoner i Ch. Wankel, uznając je za proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystywania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia określonych celów, J. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa 1992, s. 23.

⁶²⁰ A. Chrisidu-Budnik, *Zarządzanie, kierowanie, administrowanie, rządy*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 240.

⁶²¹ T. Zawadzki, *Podstawy kierowania organizacją*, Toruń 2005, s. 76.

⁶²² J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa 2011, s. 20; A. Stabryła, *Przedmiot i zakres nauki organizacji i zarządzania*, [w:] A. Stabryła i J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa 1986, s. 24.

⁶²³ Dla potwierdzenia tak sformułowanego stwierdzenia należy wskazać na koncepcję J. Kurnała, zgodnie z którą zarządzanie stanowi szczególny przypadek kierowania, oparty na sformalizowanym prawie własności rzeczowych środków działania, realizowany albo przez samego właściciela, który w ten sposób znajduje się na wyższym szczeblu organizacyjnym niż pozostali posługujący się w działaniu jego środkami rzeczowymi, albo dzięki skonstruowanemu przez właściciela środków układowi hierarchicznemu poprzez działanie osób upoważnionych do zajmowania stanowisk kierowniczych. Omówione rozróżnienie prowadzi autora do wniosku, że szerokie rozumienie zarządzania jest najpowszechniejszą formą sformalizowanego kierowania ludźmi, spotykaną w czasach współczesnych teoretykowi. Poza tym autor uznał zarządzanie za kierowanie sformalizowanymi organizacjami działań. Stąd różnice występujące między oboma pojęciami polegają na tym, że każde zarządzanie stanowi szczególny przypadek kierowania, ale nie każde kierowanie można sklasyfikować jako zarządzanie, por. J. Kurnał, *Zarys teorii organizacji...*, s. 357 i n. Według innej definicji autora kierowanie jest oddziaływaniem obiektu na obiekt kierowany, zmierzającym do tego, aby obiekt kierowany podążał w kierunku osiągnięcia postawionego przed nim celu, J. Kurnał, *Kierowanie*, [w:] L. Piaseczny (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 205-206.

J. Zieleniewskiego czy J. Kurnala, co było uzasadnione ze względu na złożoność omawianego zjawiska⁶²⁴. Przyjął on, iż „kierować” znaczy „powodować, by zachowanie się innych stało się zgodne z celem kierującego”⁶²⁵. W prowadzonych rozważaniach autor ten uznał kierowanie za zjawisko wysoce złożone, wyróżniając jednocześnie kilka aspektów kierowania, tj. kierowanie przez stanowisko pracy, kierowniczą działalność stanowisk pracy niekierowniczej w obrębie danego organu, kierowanie przez stanowisko pracy kierownicze wyższego szczebla działalnością stanowiska pracy niższego szczebla w obrębie tego samego organu administracji państwowej, kierowanie przez organ administracji państwowej wyższego szczebla działalnością organu administracji państwowej niższego szczebla oraz kierowanie przez organ administracji państwowej stosunkami społecznymi na podstawie i w granicach obowiązującego porządku prawnego⁶²⁶.

W nauce administracji J. Łukasiewicz wyrażał pogląd o zawarciu procesów kierowania w tzw. organizacyjnych więziach prawnych, stanowiących układ zależności istniejący pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i wewnętrznymi, będących jednocześnie warunkiem spójności i jednolitości struktury organów. Kierowanie jako przejaw władzy polegało na powodowaniu działalności podległego zespołu zgodnej z wolą kierującego. Za istotę tego procesu autor uznał skuteczność osiągnięcia celów⁶²⁷. Zdaniem E. Knosali kierowanie dotyczyło nie tylko planowania i organizowania pracy, ale także zapewnienia jej koordynacji, związku ze sferą zewnętrzną, dokonywania podziału i interpretacji zadań, a także stosowania bodźców motywacyjnych i kontroli obejmującej skuteczność działania⁶²⁸. J. Szreniawski uznał kierowanie za proces planowania, organizowania, przewodzenia oraz kontrolowania działalności członków organizacji, a także wykorzystywania zasobów, których organizacja może używać i które pozwolą jej na osiągnięcie ustalonych celów. Poza tym autor ten akcentuje, iż kierownictwo, będące synonimem kierowania, powinno być postrzegane jako umiejętność realizacji celów organizacji za pośrednictwem podporządkowanych organów⁶²⁹.

Rozważania na temat zjawiska kierownictwa w odniesieniu do paradygmatu nauki administracji prowadzi J. Jeżewski. Wskazuje on na trudności z używaniem pojęć mających walor jednoznaczności w całym obszarze nauk administracyjnych. Z tego względu pojęcie kierownictwa niezależnie od kontekstu przybiera konstrukcję logiczną i występuje pod postacią ogólną lub szczegółową, co przykładowo dotyczy kierownictwa

⁶²⁴ W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji...*, s. 96; *idem*, *Zagadnienia teorii i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 17.

⁶²⁵ *Idem*, *Zagadnienia teorii i kierowania...*, s. 17.

⁶²⁶ Zob. *idem*, *Naukowe podstawy organizacji...*, s. 98.

⁶²⁷ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 226-227.

⁶²⁸ E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005, s. 146-147.

⁶²⁹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki...*, s. 31-32.

w ujęciu prakseologicznym czy operacyjnym w oddziale straży pożarnej. Nadto kierownictwo podlega kwalifikacjom przedmiotowym, co odnosi się do klasyfikowania go jako układu relacji emocjonalnych lub formalnoprawnych. Odrębną kategorię stanowią stosunki kierownictwa w strukturze organów administracji rządowej oraz relacje kierownictwa istniejące w zespole pracowników urzędu⁶³⁰.

Mając na uwadze przedstawione wyżej rozważania, należy podkreślić zbliżone ujęcie pojęcia kierowania w nauce organizacji i zarządzania oraz w nauce administracji. Obie dziedziny przedstawiają treść kierowania w znaczeniu organizacyjnym. Takie podejście nie może dziwić, gdyż nauki te są ze sobą powiązane⁶³¹. Inne ujęcie prezentuje nauka prawa administracyjnego. Konieczność podjęcia badań nad pojęciem kierowania na gruncie nauki prawa administracyjnego podkreślał J. Korczak. Uczony ten uznał, iż pojęcie kierowania, definiowane głównie na gruncie nauki administracji, nie spełnia roli kwalifikującej w badaniach zjawisk prawnych⁶³². W nauce organizacji, prakseologii oraz administracji kierownictwo definiuje się jako kierownictwo „w działaniu”, niezależnie od tego, czy zostało ujęte w ramy prawne, a jeśli tak, to w jakie. Ramy prawne, o których wspominali przywołani autorzy, jeżeli tylko zostały ustanowione, mogą co najwyżej służyć wyjaśnieniu istoty kierowania lub jego ocenie. Prawo administracyjne postrzega kierownictwo z perspektywy nauki prawnej, przy zastosowaniu instrumentów dotyczących opisu rzeczywistości prawnej⁶³³. Z tego powodu nauka prawa administracyjnego przedstawia zjawisko kierowania w odniesieniu do prawa jako relację dwustronną. Powoduje to, że podstawowym problemem badawczym staje się odpowiedź na pytanie, jak prawo determinuje układ kierowania.

Rozważania prowadzone w nauce prawa administracyjnego dotyczą zjawiska kierowania unormowanego w przepisach prawnych różnej rangi. Pojęcie kierowania zasadniczo występuje w doktrynie w dwóch kontekstach. W pierwszym z nich wiąże się z charakterystyką modelu organizacyjnego dotyczącego centralizacji lub decentralizacji. Drugi obejmuje układ zależności między podmiotami połączonymi nadrzędnością i podporządkowaniem, uwypuklając problem odróżnienia kierownictwa od nadzoru⁶³⁴.

Przedstawiając pierwszy kontekst pojęcia kierowania, należy wspomnieć o Z. Leońskim – autorze jednej z pierwszych definicji pojęcia kierowania – który uznał, iż „Kierownictwo państwowe jest regulowane normami prawa i realizuje je organ państwowy, który ma pewne nadrzędne stanowisko wobec podmiotów kierowanych. Kierownictwo

⁶³⁰ J. Jeżewski, *Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 189.

⁶³¹ Na przykład: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 15-16.

⁶³² J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów kierowania*, Acta UWt. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 133.

⁶³³ J. Jagielski i P. Gołaszewski, *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierowania we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie...*, s. 149.

⁶³⁴ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, 1985, s. 23.

ma zastosowanie w całym aparacie państwa, różnicuje się jednak w poszczególnych ogniwach tego aparatu [...]”⁶³⁵.

Z kolei W. Dawidowicz identyfikował pojęcie kierowania z hierarchicznym podporządkowaniem w administracji państwowej, wynikającym z organizacyjnej nadrzędności jednego podmiotu nad drugim. Kierowanie obejmuje obowiązek obserwowania całokształtu zachowania się podmiotu podporządkowanego i oddziaływanie na podmiot podporządkowany. Dla J. Łętowskiego kierownictwo polega na dysponowaniu przez organ czterema rodzajami kompetencji, tj. prawem do wydawania obowiązujących organ podległy aktów indywidualnych i generalnych, czyli zarządzeń i poleceń, prawem do kontrolowania przestrzegania prawa, prawem substytucji związanym z możliwością rozpatrzenia sprawy zamiast organu niższego oraz prawem obsadzania stanowisk w organie podległym⁶³⁶. Pojęcie kierowania obowiązywało w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczyła kierowania pracą innego organu lub grupy, a druga odnosiła się do kierowania pracą podległego mu zespołu pracowników w ramach konkretnej jednostki organizacyjnej⁶³⁷.

W literaturze prawa administracyjnego rozróżnia się pojęcie kierownictwa *sensu largo* od jego rozumienia *sensu stricto*. Pierwsze rozumienie stanowi kategorię zbiorczą i ogólną, występującą pod postacią kierownictwa organizacyjnego, i oznacza wszelkie przejawy zależności organizacyjnej lub funkcjonalnej pomiędzy podmiotami tworzącymi strukturę administracji. W tym ujęciu wyróżnia się wielość prawnych postaci kierownictwa (hierarchicznego, koordynacyjnego, nadzorczego, kontrolnego). Dotyczy to również ujmowania w aktach prawnych sytuacji, w których organ nadrzędny może ingerować w działalność organu podporządkowanego, a także określenia form i skutków tej ingerencji⁶³⁸.

W ujęciu J. Zimmermanna kierownictwo jest najsilniejszą kategorią więzi organizacyjnej występującą pomiędzy podmiotami układu scentralizowanego. W ramach tej relacji organ nadrzędny jest uprawniony do stosowania wszelkich środków oddziaływania (np. poleceń służbowych) służących mu do określania treści działania jednostki kontrolowanej⁶³⁹. W jednej z wcześniejszych wypowiedzi autor ten wskazuje, iż „[...] obowiązujące prawo nie określa zakresu kierownictwa ani środków jego realizacji, pozostawiając je uznaniu i wyborowi podmiotu kierującego, stawiając im ogólne ramy prawne. W ten sposób użycie w ustawie tego pojęcia stwarza swoiste domniemanie, że

⁶³⁵ Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 111.

⁶³⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego...*, s. 62-63.

⁶³⁷ *Idem*, *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne polskiej...*, s. 119.

⁶³⁸ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 210.

⁶³⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 215.

organ wyższego szczebla może bez ograniczeń dysponować działaniami organu podporządkowanego. W istocie jest jednak inaczej⁶⁴⁰.

Szeroki zakres uprawnień związanych z relacją kierownictwa potwierdzają także M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, którzy dodatkowo wskazują na sposobność do stosowania wszelkich środków celem oddziaływania na postępowanie organów kierowanych⁶⁴¹. Z kolei E. Ura za podstawową cechę kierownictwa uznaje władzę w szerszym ujęciu, umożliwiającą kierowanie zachowaniem podwładnych niezależnie od ich woli. Istotne jest to, że organ kierujący może skorzystać ze wszystkich środków, z wyjątkiem tych, które zostały zakazane przez prawo⁶⁴². Co więcej, kierownictwo, wywierając tak silny wpływ na jednostkę kontrolowaną, daje umocowanie do kierowania podległymi jednostkami niezależnie od ich woli⁶⁴³.

Interesujące i rozbudowane rozważania nad pojęciem kierownictwa prowadzą J. Jagielski i P. Gołaszewski. W ich ocenie źródłem kierownictwa są zawsze przepisy prawa przedmiotowego o charakterze powszechnie obowiązującym, choć nie są wykluczone sytuacje określenia zjawiska kierownictwa w aktach prawa wewnętrznego. Analiza przypisów regulujących kierownictwo daje podstawę do spostrzeżenia o znaczeniu bardziej rozbudowanej dyspozycji norm od hipotezy norm z uwagi na to, iż hipotezy poza wskazaniem adresata nie uszczegółwiają żadnych konkretnych warunków lub okoliczności, w których ma być zastosowana dyspozycja. Co więcej, omawiane zjawisko dotyczy jednostek organizacyjnych, układu takich jednostek, a także innego substratu majątkowo-osobowego realizującego zadania z tej samej dziedziny co organ kierujący. Kierownictwo z perspektywy prawnej stanowi też przejaw kompetencji władczych danego podmiotu w zakresie sfery wewnętrznej administracji, dlatego uznawane jest za instrument prawny, który w ramach określonego zakresu działania, dzięki władcemu oddziaływaniu podmiotów kontrolowanych na podmioty kontrolujące, powinien zapewnić prawidłowe działanie „wnętrza” administracji w celu jej sprawnego funkcjonowania „na zewnątrz”. Poza tym przepisy prawne wyznaczające ramy kierownictwa różnią się unormowaniem w zakresie przysługujących organowi kompetencji. Niektóre bowiem przepisy ograniczają się do stwierdzenia, że „jeden organ kieruje drugim”, inne zaś normują konkretne formy oddziaływania, czyli środki kierowania⁶⁴⁴. Tak prowadzone

⁶⁴⁰ *Idem*, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 163-164, za: J. Jagielski, P. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 152.

⁶⁴¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 80-81.

⁶⁴² E. Ura, *Prawo...*, s. 74.

⁶⁴³ R. Stec, *Pojęcia administracji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] *idem* (red.), *Prawne formy działania...*, s. 110.

⁶⁴⁴ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kierownictwo...*, s. 152-155.

rozważania zmuszają autorów do uznania kierownictwa za stosunek prawno-administracyjny o charakterze wewnętrznym⁶⁴⁵.

Drugi kontekst dotyczy występowania zależności pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym i polega na rozróżnieniu pojęcia kierownictwa od pojęcia nadzoru. W zakresie tych relacji można odnotować dwa podejścia. Pierwsze z nich dotyczy istnienia pojęcia nadzoru, zarówno w przypadku administracji scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej. Drugie zaś określa nadzór jako relację występującą w administracji zdecentralizowanej, jednocześnie uznając kierownictwo za stosunek właściwy w administracji scentralizowanej.

Przedstawiając pierwszy z tych poglądów, należy wskazać przykładowo na koncepcję J. Starościaka, rozumiejącego przez pojęcie nadzoru nie tylko obserwowanie zjawisk, ale także ich ocenianie. Ze względu na to organ nadzoru należy także do podmiotów współadministrujących, odpowiedzialnych za wyniki działalności organizatorskiej jednostek podległych nadzorowi⁶⁴⁶. W ramach zaprezentowanego ogólnego pojęcia nadzoru autor wprowadza podział na nadzór o charakterze dyrektywnym i nadzór o charakterze weryfikacyjnym. Nadzór dyrektywny jest relacją opartą na podporządkowaniu hierarchicznym, która upoważnia do sprawowania kierownictwa nad działalnością organu niższego rzędu przy zastosowaniu dyrektyw administracyjnych. Nadzór weryfikacyjny polega za to na porównaniu zgodności działalności organu niższego stopnia z prawem i zasadniczą linią polityki państwa i występuje w administracji zdecentralizowanej⁶⁴⁷. Zbliżoną koncepcję prezentują także J. Boć i M. Miemiec, przewidując trzy typy nadzoru, tj. nadzór nad administracją rządową, nadzór nad samorządem terytorialnym oraz nadzór weryfikacyjny⁶⁴⁸.

Drugie z przedstawianych stanowisk podkreśla traktowanie pojęcia kierownictwa jako stosunku występującego pomiędzy organami administracji scentralizowanej. Na tym tle nadzór jest relacją właściwą dla organów administracji zdecentralizowanej.

Z tego powodu warto zwrócić uwagę na poglądy W. Dawidowicza, uznającego nadzór za cechę konstrukcyjną modelu decentralistycznego, wykluczając tym samym wykonywanie nadzoru przy zastosowaniu poleceń służbowych i wytycznych⁶⁴⁹. Podobne podejście prezentuje J. Jeżewski, dla którego kierownictwo obejmuje relację występującą w ramach układu scentralizowanego, pojęcie nadzoru autor ten identyfikuje zaś z układem zdecentralizowanym. Powoduje to brak możliwości naruszenia prawnie przyznanej

⁶⁴⁵ *Ibidem*, s. 159.

⁶⁴⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 349.

⁶⁴⁷ *Idem*, *Decentralizacja...*, Warszawa 1960, s. 21 i n.

⁶⁴⁸ J. Boć, M. Miemiec, *Nadzór prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 237.

⁶⁴⁹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 105.

samodzielności podmiotom zdecentralizowanym wskutek stosowanych środków nadzoru⁶⁵⁰. Jednocześnie J. Jeżewski zastrzega, iż w niektórych układach w administracji rządowej możliwe jest wystąpienie nadzoru, jednakże w tych relacjach pełni on szczególną funkcję⁶⁵¹.

Rozróżnienia obu pojęć dokonuje też J. Jagielski, stwierdzając jednoznacznie, że „[...] kategoria nadzoru nie powinna być używana dla oznaczenia relacji między podmiotami w ramach układów z założenia scentralizowanych, gdzie podstawowym spoiwem jest kierownictwo”⁶⁵². Jak wskazuje E. Ura, „Normatywne i teoretyczne odrębne traktowanie pojęć nadzoru i kierownictwa nie zawsze jest uzasadnione, ponieważ w nadzorze, o którym stanowią przepisy ustawy, zawsze mieszczą się elementy kierownictwa”⁶⁵³.

Czyniąc krótkie podsumowanie toczonych wyżej rozważań, należy wskazać na celowość ich podjęcia. W literaturze istnieje bowiem spór dotyczący waloru prawnego⁶⁵⁴ zjawiska kierowania⁶⁵⁵. Idąc dalej, trzeba podkreślić, że pojęcie kierownictwa wykracza daleko poza ramy prawne⁶⁵⁶. Należy także uwypuklić różnice istniejące pomiędzy klasycznym rozumieniem pojęcia kierowania ukształtowanym w teorii organizacji a pojęciem kierowania funkcjonującym w nauce prawa administracyjnego. Pozostaje kwestia wykazania rozumienia tak ukształtowanego doktrynalnie pojęcia w praktyce organów administracji publicznej, co nastąpi w dalszej części pracy. Podstawowe znaczenie dla tego typu rozważań ma jednak ustalenie zakresu kierownictwa występującego w poszczególnych układach organizacyjnych w administracji publicznej.

3.2. Typy układów kierowania

Analiza układu organizacyjnego⁶⁵⁷ w administracji wynika z opisywanych w nauce pewnego rodzaju więzi prawnych łączących podmioty przynależące do układu. Więzy te mogą służyć wyznaczeniu zakresu działań wewnętrznych. Z tego punktu widzenia

⁶⁵⁰ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 208.

⁶⁵¹ *Ibidem*, s. 208 i n.

⁶⁵² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 38.

⁶⁵³ E. Ura, *op. cit.*, s. 75.

⁶⁵⁴ M. Jaroszyński, uznając pojęcie kierowania państwowego za kategorię prawną, stwierdził, iż prawo stanowi konieczny oraz właściwy środek działania w organizacji państwowej. Jest charakterystyczną cechą ustroju, a zatem prawnym wyrazem kierownictwa państwowego. Zob. M. Jaroszyński, *Głos w dyskusji nad referatem W. Brzezińskiego, E. Bertolda pt. „Rady Narodowe jako podstawowe ogniwo kierownictwa państwowego w rolnictwie”*, Warszawa 1956, s. 215.

⁶⁵⁵ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, s. 21.

⁶⁵⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 149.

⁶⁵⁷ Jednym z układów wyodrębnionych przez T. Kutę był układ wewnętrzny, który tworzyły elementy administracji dotyczące struktury i działania administracji, a także przepisy prawa administracyjnego normujące strukturę wewnętrzną. Dotyczą one rozdziału zadań czy sposobu uzgadniania i porozumiewania między organami, *Prawo administracyjne i nauka...*, s. 26-27.

należy wyróżnić podstawowy podział na układ podporządkowania hierarchicznego oraz decentralistycznego⁶⁵⁸. Takie ujęcie koresponduje z modelem zaproponowanym przez W. Dawidowicza, tj. modelem hierarchicznego i decentralistycznego podporządkowania⁶⁵⁹. Warto zwrócić uwagę na usytuowanie procesu kierowania działalnością podmiotów podporządkowanych w ramach modelu (układu) hierarchicznego podporządkowania, pozostawiając kompetencje związane z wykonaniem nadzoru nad działalnością podmiotów modelowi (układowi) decentralistycznego podporządkowania⁶⁶⁰.

Odzwierciedlenie tego podziału znajduje wyraz w poglądach E. Knosali, który wyodrębnił trzy rodzaje układów sterowania, tj. układ kierownictwa instytucjonalnego, układ kierownictwa funkcjonalnego i układ nadzorczy. Zasadnicza różnica między tymi układami wynika ze stosowanych środków sterowania, które różnią się przede wszystkim formą i intensywnością skutków prawnych⁶⁶¹. Układ kierownictwa instytucjonalnego, zwany inaczej podporządkowaniem kierowniczym, charakteryzuje występowanie środków władczych o dość niewielkim stopniu formalizacji. Fundamentalnym elementem tego układu jest szczególnie stosunek organizacyjny, zespalający pod względem prawnym podmioty kierujące i kierowane w zinstytucjonalizowanej strukturze działania państwa. Podstawowy element konstrukcyjny tego układu stanowi kierownictwo, dlatego jest on charakterystyczny dla organów administracji rządowej⁶⁶². Z kolei układ kierownictwa funkcjonalnego, zwany też koordynacyjnym, znajduje odbicie w relacjach wojewody z terenowym organem administracji specjalnej, a w pewnym zakresie również pomiędzy strukturami samorządu terytorialnego. Podstawową rolę dla tak zdefiniowanej relacji odgrywa pojęcie koordynacji⁶⁶³. Zasadniczo w sytuacji układu nadzorczego, identyfikowanego z jednostkami samorządu terytorialnego, obowiązuje wysoki stopień formalizacji w zakresie stosowanych środków prawnych, co powoduje dominację środków władczych, tworzących dość zróżnicowaną grupę, w ramach której wyróżnia się środki zwyczajne, nadzwyczajne i incydentalne⁶⁶⁴.

Nieco inne podejście prezentował J. Łętowski, akcentując dwoiste rozumienie pojęcia kierowania. Wskazywał on na dwa podstawowe układy w zakresie kierownictwa i podporządkowania wynikające z treści przepisów ustrojowych. Pierwszy z typów kierownictwa dotyczył kierowania pracą innego organu, a więc miał charakter organizacyjny. Mogło być ono sprawowane przez organy różnego rzędu w zakresie nadrzędności pionowej lub poziomej. Usytuowanie organu nadrzędnego nie było istotne dla samej istoty tego

⁶⁵⁸ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 208.

⁶⁵⁹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk...*, s. 46-47.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, s. 47.

⁶⁶¹ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 23.

⁶⁶² *Ibidem*, s. 27-31, 115 i n.

⁶⁶³ *Ibidem*, s. 31-35, 142 i n.

⁶⁶⁴ *Ibidem*, s. 23-27, 61 i n.

stosunku, liczyło się faktyczne wykonywanie kierownictwa. Drugie wyróżnienie obejmowało pracę podległego organowi zespołu pracowników zatrudnionych w ramach jednej jednostki organizacyjnej, czego przykładem mógł być urząd. Obie wyróżnione przez autora grupy łączyły wspólne cechy, tj. treść stosunku polegająca na wydawaniu przez organ polecenia, którego zastosowanie stanowiło zakres obowiązków drugiego organu⁶⁶⁵.

Także W. Zakrzewski wskazywał na dwoiste rozumienie pojęcia kierowania, co spowodowało wyróżnienie kierownictwa instytucjonalnego i funkcjonalnego. Układ kierownictwa instytucjonalnego dotyczył szczególnej relacji występującej w określonej strukturze organizacyjnej, zespalałającej podmioty kierujące i kierowane. W sytuacji kierownictwa funkcjonalnego więź kierownicza nie musi występować, gdyż nie stanowi immanentnej cechy opisywanego kierownictwa, ponieważ dotyczy ona jedynie realizowania zadań⁶⁶⁶.

J. Jeżewski sformułował koncepcję kierownictwa w sensie ogólnym jako konstrukcję mniej lub bardziej ustrojowoprawną, mającą znaczenie dla ustalenia kwestii zależności między nimi. Stanowi ono kryterium wyodrębnienia sfery wewnętrznej o ograniczonej mocy obowiązywania, dotyczącej relacji nadrzędności i podporządkowania. Zatem takie ujęcie prezentuje najszersze granice rozumienia kierownictwa w aparacie administracyjnym. W przeciwieństwie do niego konstrukcja kierownictwa instytucjonalnego jest bardziej szczegółowa. Stanowi ona wyraz konkretnego, uformowanego w przepisach prawnych kierownictwa. Występują tu zatem prawnie kwalifikowane postacie kierownictwa. Właściwości układów organizacyjnych kierownictwa są zróżnicowane i zależą od zakresu kompetencji do wydawania dyrektyw kierowniczych oraz od stopnia determinacji prawnej działań kierowniczych⁶⁶⁷.

We współczesnej literaturze problematykę układów kierowania badają M. Szyrski i W. Góralczyk. Koncepcje te bazują na wyróżnieniu zaproponowanym przez I. Lipowicz, wskazującą na płaszczyznę mikroadministracyjną i makroadministracyjną⁶⁶⁸. Dla M. Szyrskiego, badającego układy kierowania w administracji samorządowej, płaszczyzna mikroadministracyjna dotyczy zależności o charakterze służbowym, nierozzerwalnie związanych z konstrukcją zależności służbowej i z prawem pracy. Płaszczyzna makroadministracyjna odnosi się do zależności między kierującym a całymi strukturami administracji publicznej i nie dotyczy bezpośrednio zależności służbowych. Chodzi tu o zależności istniejące pomiędzy podmiotami kierującymi określoną strukturą, pełniącymi jednocześnie funkcję piastuna organów administracji publicznej. Inna kategoria

⁶⁶⁵ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 72-73; *idem*, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „*Studia Prawnicze*” 1975, z. 2, s. 5.

⁶⁶⁶ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 262.

⁶⁶⁷ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 222.

⁶⁶⁸ W. Góralczyk, *Kierownictwo...*, s. 40.

kierujących obejmuje jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, z istotną rolą kierownika jednostki organizacyjnej jako osoby administrującej. Kierownictwo w tej sferze jest związane z kierowaniem układem jako całością, co dotyczy kierowania urzędem samorządowym lub relacji wójta z konkretną jednostką organizacyjną⁶⁶⁹.

Z kolei W. Góralczyk do wyróżnionej już wcześniej płaszczyzny mikroadministracyjnej i makroadministracyjnej proponuje dodać tzw. układ pośredni. W myśl tej koncepcji pierwsza z płaszczyzn (mikroadministracyjna) obejmuje relacje przełożony – podwładny. Z tego powodu adresatem działań kierowniczych będzie osoba fizyczna czynna w strukturze urzędu, najczęściej pozostająca w stosunku pracy, a niekiedy także w stosunku służbowym. Druga z płaszczyzn (makroadministracyjna) dotyczy relacji osoby sprawującej kierownictwo, czyli organu administracji publicznej oraz podmiotu bezpośrednio podległego organowi sprawującemu kierownictwo, niebędącemu jednocześnie osobą fizyczną. W związku z tym podmiotem tym może być zarówno organ administracji, urząd (jako całość), jak i publiczna jednostka organizacyjna pozbawiona prawnie chronionej samodzielności, co odnosi się do niektórych zakładów publicznych. Na tle tej koncepcji zwraca uwagę wyodrębniony przez autora układ pośredni, obejmujący szereg różnych struktur organizacyjnych niebędących organami. Chodzi o jednostki organizacyjne, urzędy oraz części składowe (komórki) jednych i drugich, które są adresatami działań kierowniczych. W rozbudowanych, piętrowych strukturach jednostek organizacyjnych i urzędów ich kierownicy mogą sprawować funkcję organów administrujących. Szczególną cechą układu pośredniego jest zatem jego złożoność, ponieważ obejmuje on rozmaite „podukłady” charakterystyczne dla wieloszczeblowych struktur i urzędów oraz jednostek organizacyjnych. Podmiotem kierowanym nie są tu osoby fizyczne. Niejednokrotnie podstawę tworzenia podukładów stanowi przepis wewnętrznie obowiązujący, umiejscowiony w statucie lub regulaminie⁶⁷⁰.

W kontekście prowadzonych tu rozważań przedstawione uwagi pozwalają na sformułowanie pewnych konkluzji. Różnorodne koncepcje dotyczące układów kierownictwa nabierają znaczenia także w związku z wykazywaniem dalszych różnic pomiędzy procesem kierowania w układzie scentralizowanym i zdecentralizowanym. Po pierwsze, akcentują stopniowalność pojęcia kierownictwa w zależności od konkretnych układów. Po drugie, w większości identyfikują pojęcie kierownictwa z organami administracji rządowej. Po trzecie, wskazują na wyodrębnienie kilku płaszczyzn kierownictwa, znajdujące wyraz w podziale na sferę makroadministracyjną i mikroadministracyjną.

⁶⁶⁹ M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym: analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015, s. 153-159.

⁶⁷⁰ W. Góralczyk, *Kierownictwo...*, s. 43-45.

3.3. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji publicznej

3.3.1. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji rządowej

Kierowanie jest podstawową więzią układu scentralizowanego i występuje zarówno pomiędzy organami administracji rządowej, jak i w relacjach istniejących pomiędzy tymi organami a podległymi im jednostkami, tj. biurami czy urzędami. Kompetencje kierownicze opierają się na istnieniu ścisłej zależności w sferze służbowej i osobowej. Pierwsza z nich dotyczy przede wszystkim możliwości wydawania zarządzeń, wytycznych i poleceń służbowych, druga odnosi się do uprawnień kreacyjnych związanych z obsadzaniem stanowisk w organie podległym.

W. Góralczyk zauważa, że ustawodawca rzadko posługuje się pojęciem kierownictwa. Zdaniem uczonego pojęcie kierowania częściej występuje w polskim porządku prawnym, niż zostaje *expressis verbis* wyrażone w ustawie. Dla podmiotu kierującego stanowi ono kierownictwo, zaś dla podmiotu kierowanego – podporządkowanie lub podległość⁶⁷¹. Tematyka kierowania w administracji rządowej, z uwagi na częstotliwość występowania tego zjawiska w opisywanym układzie, znacznie przekracza ramy tej monografii. Z racji tego, iż w jednym ze swoich wcześniejszych artykułów⁶⁷² analizowałam relacje występujące w tym układzie, toczone tu rozważania będą w znacznym stopniu oparte na wyjaśnieniach zamieszczonych na łamach wspomnianego artykułu. Analiza aktów prawnych przeprowadzona dla potrzeb wskazanej publikacji uformowała spostrzeżenia badawcze, które trudno w tym miejscu zmienić lub pominąć.

Klasyczną relację kierownictwa przedstawia relacja istniejąca pomiędzy Prezesem RM a ministrem. Zgodnie z art. 148 pkt 2 i 5 Konstytucji RP Prezes RM kieruje pracami Rady Ministrów, koordynuje i kontroluje pracę ministrów. Członkami Rady Ministrów są ministrowie, a kierowanie pracami Rady Ministrów, pomimo tego, że powinno przybierać aspekt formalno-organizacyjny⁶⁷³, często ma także wymiar merytoryczny. O zależności służbowej świadczy choćby konstytucyjny obowiązek wykonywania przez ministrów zadań wyznaczonych im przez Prezesa RM, a także możliwość uchylecia zarządzenia lub rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów na wniosek Prezesa RM, o czym stanowi art. 149 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Szeroki wachlarz kompetencji kierowniczych Prezesa RM wprowadza art. 5 ustawy o Radzie Ministrów⁶⁷⁴, natomiast art. 33 ust. 1 i 2 tej ustawy stanowi

⁶⁷¹ *Ibidem*, s. 31.

⁶⁷² J. Mielczarek, *Identyfikacja więzi organizacyjnych w ustroju administracji rządowej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, Rzeszów 2016, s. 89 i n.

⁶⁷³ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 148 Konstytucji. Uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 3.

⁶⁷⁴ Z tego powodu należy wskazać choćby na kompetencje Prezesa Rady Ministrów w kwestii sposobności do wyznaczania ministrowi zakresu spraw, w których działa z upoważnienia Prezesa RM, o czym stanowi art. 5 ust. 1 ustawy o RM. Art. 5 ust. 2 upoważnia z Prezesa RM do żądania informacji, dokumentów

o wyznaczaniu przez Prezesa RM, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu działania ministra i ministerstwa. Zależność osobową reguluje art. 154 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezydent RP desygnuje Prezesa RM, proponującego skład Rady Ministrów. W praktyce najczęściej to Prezes RM proponuje skład rządu. Prezydent na podstawie wniosku Prezesa RM może dokonywać zmian w rządzie, co określa art. 161 Konstytucji, który wskazuje na polityczną odpowiedzialność ministra względem Prezesa RM. Pomimo braku określenia tej relacji więź ta faktycznie występuje jako relacja kierownictwa.

Sporo chaosu wprowadza art. 8 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁷⁵ normujący relację pomiędzy Prezesem RM a ministrem. Wymaga wyjaśnienia, iż art. 8 ust. 1 ustawy wprowadza typową relację kierowniczą, określającą uprawnienia Prezesa RM w zakresie kierowania działalnością wojewody, szczególnie poprzez wydawanie wytycznych i poleceń, a także żądania sprawozdania z działalności wojewody oraz dokonywania oceny jego pracy. Należy zaakcentować, że brzmienie przepisu wskazuje na obligatoryjność wydawania tych poleceń. Więż osobową kształtuje art. 6 tej ustawy, dotyczący powoływania i odwoływania wojewody przez Prezesa RM na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Z tego punktu widzenia zupełnie niezrozumiałą jest zapis art. 8 ust. 2 omawianej ustawy, w myśl którego Prezes RM sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Prawidłowa identyfikacja tej relacji nakazuje uznać, iż ustawodawca mylnie nazwał w art. 8 ust. 2 opisywaną relację nadzorem, skoro pod względem merytorycznym relacja tych podmiotów jest stosunkiem kierownictwa, co daje powody do stwierdzenia, iż uprawnienia nadzorcze zostały zawarte w ramach stosunku kierownictwa.

Podobne wątpliwości nasuwa analiza innych ustaw. Należy tu wspomnieć, że ustawodawca błędnie w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶⁷⁶ nazywa tę relację nadzorem. Podobne wnioski wypływają z analizy art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o statystyce publicznej⁶⁷⁷, ustanawiającego Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego centralnym organem administracji rządowej, nad którym nadzór sprawuje Prezes RM. W dokonywaniu oceny relacji zachodzącej pomiędzy Prezesem RM a Radą Ministrów nie sposób pominąć, że art. 33a ust. 2 ustawy o działach w administracji rządowej daje Prezesowi RM możliwość wydawania kierownikom podległych urzędów wiążących poleceń i wytycznych. Dodatkowo wszelkie wątpliwości co do opisywanej

i sprawozdań okresowych albo odnoszących się do poszczególnych spraw lub rodzaju spraw. Prezes Rady Ministrów na mocy art. 5 ust. 3 może zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów. Art. 5 ust. 7 stanowi o rozstrzygnięciu zakresu działania ministrów w przypadku sporu kompetencyjnego.

⁶⁷⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

⁶⁷⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.

⁶⁷⁷ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 955.

zależności osobowej wzmacnia fakt, że centralne organy administracji rządowej, bez względu na organ, któremu zostały podporządkowane, są zawsze bezpośrednio powiązane relacją osobową z Prezesem RM⁶⁷⁸. Zatem relacja występująca pomiędzy Prezesem RM a centralnym organem administracji rządowej jest stosunkiem kierownictwa, a jego nasilenie zależy od sposobu unormowania stosunku Prezesa RM z konkretnym centralnym organem administracji rządowej. W dwóch przywołanych wyżej przykładach za silniejszą więź kierowniczą należy uznać relację występującą pomiędzy Prezesem RM a Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego ze względu na silną centralizację oraz z uwagi na specyfikę formacji mundurowych i zakres zadań przekazanych im do realizacji.

Podobne refleksje można wysnuć w kwestii relacji zachodzącej pomiędzy ministrem a centralnym organem administracji rządowej⁶⁷⁹. Dokonywanie tej oceny powinno uwzględniać treść art. 34a ustawy o Radzie Ministrów, umożliwiającej Prezesowi RM wydawanie kierownikom urzędów centralnych, a także kierownikom innych jednostek organizacyjnych wiążących poleceń i wytycznych.

Celem przedstawionych rozważań było zasygnalizowanie skali zjawiska kierownictwa obejmującego organy administracji rządowej. Obecny w aktach prawnych chaos terminologiczny znacznie utrudnia identyfikację tego problemu. Szczególne wątpliwości wzbudza przemienne stosowanie pojęć kierownictwa i nadzoru. Pomimo przypisania organowi nadrzędnemu uprawnień z zakresu nadzoru, kierownictwa czy koordynacji, kierownictwo jawi się jako najsilniejsza więź ustrojowa występująca pomiędzy podmiotami, bardzo istotna z punktu widzenia układu scentralizowanego. Analiza zależności pomiędzy wybranymi organami administracji rządowej daje podstawę do wysunięcia wniosku o różnym nasileniu więzi kierowniczej, zależnie od rozpatrywanego układu. Taki wniosek nasuwa rozważenie zakresu zależności osobowej i służbowej w poszczególnych relacjach. Wyrażone stanowisko ma uzasadnienie teoretyczne, gdyż jak wynikało z wcześniejszych rozważań teoretycznych, kierownictwo w administracji rządowej należy do pojęć stopniowalnych.

3.3.2. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji państwowej

W zakresie administracji państwowej istnieje potrzeba wyróżniania kilku badanych relacji. Nie sposób tu poddać analizie całość stosunków zachodzących w tej administracji, z tego powodu problem kierownictwa zostanie zbadany w odniesieniu do organów NIK i RPO.

⁶⁷⁸ Por. A. Pakuła, *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 548-549.

⁶⁷⁹ Na przykład art. 10a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2166 ze zm.) ustalający nadzór ministra właściwego ds. gospodarki nad Prezesem Głównego Urzędu Miar.

W pierwszej kolejności należy wskazać na stosunki zachodzące pomiędzy NIK a podległymi mu organami. Najpierw jednak trzeba wspomnieć o podległości NIK Sejmowi, ustanowionej w art. 202 Konstytucji RP, która znajduje odzwierciedlenie w unormowaniach odnoszących się do kreowania organów NIK⁶⁸⁰. Przepisy ustawy o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r.⁶⁸¹ akcentują ograniczenie kompetencji kierowniczych Prezesa NIK wskutek uprawnień przysługujących Marszałkowi Sejmu (Sejmowi). Istotne znaczenie ma wpływ izby parlamentu na powoływanie najistotniejszych stanowisk w NIK⁶⁸². Kompetencje te wskazują szczególnie na zależność osobową Prezesa NIK wobec Marszałka Sejmu (wobec Sejmu). Zgodnie z art. 13 ustawy o NIK Prezes NIK kieruje Najwyższą Izłą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność. Zależność osobową łączącą Marszałka Sejmu (Sejm) i Prezesa NIK ustala art. 14 ust. 1 ustawy o NIK określający sposób jego powołania. Zgodnie z tym przepisem Prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Choć omawiana procedura zakłada współdziałanie obu izb, to ich wkład nie jest jednakowy⁶⁸³. Artykuł 14 ust. 2 ustawy o NIK przewiduje, że w razie braku uchwały Senatu w kwestii powołania Prezesa NIK, w terminie miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, domniemywana jest zgoda Senatu. Prezes NIK w sytuacjach określonych w art. 17 ustawy podlega odwołaniu ze stanowiska przez Sejm. Do jego odwołania stosuje się przepisy odnoszące się do powołania Prezesa NIK⁶⁸⁴. Idąc dalej, należy zauważyć, że przed przystąpieniem do sprawowania funkcji Prezes NIK, zgodnie z art. 15 ustawy o NIK, składa przed Sejmem przysięgę dotyczącą dochowania wierności postanowieniom Konstytucji RP, a także wykonywania powierzonych mu obowiązków z zachowaniem staranności i bezstronności. Kompetencje kreacyjne Prezesa związane z tworzeniem struktury są także ograniczone. Artykuł 21 ustawy stanowi, że trzech wiceprezesów NIK powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po otrzymaniu opinii właściwej komisji sejmowej i na wniosek Prezesa NIK. Dyrektor generalny NIK jest z kolei powoływany przez Prezesa, za zgodą Marszałka Sejmu. Z kolei członkowie Kolegium NIK są powoływani przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, na co wskazuje treść art. 22 ust. 2 ustawy o NIK. Statut Izby, określający strukturę wewnętrzną tej instytucji, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o NIK, wymaga wniosku Prezesa i jest nadawany w formie zarządzenia Marszałka Sejmu, po uzyskaniu opinii właściwej komisji sejmowej. Artykuł 22

⁶⁸⁰ B. Przywara, *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] B. Szmulik i M. Paździor (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014, s. 239.

⁶⁸¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

⁶⁸² Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji. Uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2002, s. 11.

⁶⁸³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji...*, s. 5.

⁶⁸⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 72 i n.

ust. 3 umożliwia także upoważnienie Prezesa NIK przez Marszałka Sejmu do określenia, w drodze zarządzenia, szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych NIK, określenia ich właściwości oraz wprowadzania zmian w tym zakresie.

Z drugiej strony art. 13 ustawy oraz przepisy statutu NIK⁶⁸⁵ wskazują na znaczne kompetencje kierownicze Prezesa względem podległych mu jednostek⁶⁸⁶. Prezes kieruje działalnością Izby, korzystając z pomocy wiceprezesów oraz dyrektora generalnego, o czym stanowi § 1 Statutu. Może także w uzasadnionych przypadkach wyznaczyć jednostkę kontrolną organizacyjną dla przeprowadzenia postępowania kontrolnego, z pominięciem właściwości rzeczowej albo terytorialnej, o czym stanowi § 4 ust. 1 Statutu. Ponadto według § 4 ust. 1 i 2 tego aktu prawnego Prezes NIK rozwiązuje sprawy kompetencyjne pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w kwestiach odnoszących się do ich właściwości. Poza tym Prezes NIK, na podstawie § 6 ust. 1 i 2 Statutu, zwołuje posiedzenia Kolegium NIK, proponując porządek dzienny posiedzeń. Z kolei § 7 nadaje Prezesowi kompetencję do udzielenia upoważnienia i załatwiania sprawy w jego imieniu, a § 8 Statutu upoważnia go także do powoływania zespołów pomocniczych, nadawania im nazw, wskazywania ich składu osobowego, zakresu oraz trybu ich działania, a także daje mu możliwość tworzenia zespołów pomocniczych. Ponadto Prezes NIK na mocy § 9 wydaje zarządzenie⁶⁸⁷, w którym ustala szczegółową organizację wewnętrzną, a także jej właściwość. Do jego kompetencji należy również wprowadzanie zmian w tym zakresie. Akty wewnętrzne stanowią narzędzie kierowania organami niższego rzędu⁶⁸⁸.

Przedstawione wyżej rozważania wskazują na szerokie kompetencje Prezesa NIK w zakresie kierowania strukturą tej instytucji. Kompetencje te są jednak ograniczone podległością Sejmu wobec NIK. A zatem relację zachodzącą w układzie pomiędzy Prezesem NIK a Izbą należy identyfikować jako kierownictwo. Więż kierownicza jest jednak osłabiona przez przedstawione wyżej kompetencje przysługujące parlamentowi.

W drugiej kolejności warto zwrócić uwagę na pozycję ustrojową RPO, który w świetle art. 209 ust. 1 Konstytucji RP jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu. RPO jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych

⁶⁸⁵ Załącznik do zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/statut-najwyzszej-izby-kontroli.html> [dostęp: 14.07.2021].

⁶⁸⁶ M. Sosnowska-Łozińska, *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 225 i n.; H. Kaczmarczyk, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009, s. 282.

⁶⁸⁷ Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-prezesa-nik-organizacja-wewnetrzna.html> [dostęp: 14.07.2021].

⁶⁸⁸ I. Lipowicz, *Wewnętrzne formy działania administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 216-217.

i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie, o czym dodatkowo wspomina art. 210 Konstytucji RP.

Tak określona konstytucyjnymi przepisami pozycja RPO względem Sejmu może mieć wpływ na zakres kompetencji w zakresie kierowania podległą mu jednostką. Czy zatem całość regulacji normujących sytuację RPO przemawia za stwierdzeniem ograniczonego zakresu kompetencji kierowniczych, jak ma to miejsce choćby w przypadku NIK?

W celu wysnucia właściwych wniosków należy poddać analizie odpowiednie przepisy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO⁶⁸⁹. Według art. 20 ust. 1 ustawy o RPO wykonuje on swoje obowiązki przy pomocy Biura RPO. Rzecznikowi przysługuje wyłączna kompetencja do określania zadań i organizacji Biura w drodze statutu, o czym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy. Z kolei art. 20 ust. 2 i 4 umożliwia RPO samodzielne powoływanie i odwoływanie nie więcej niż trzech zastępców. Wyrokiem TK z dnia 19 października 2009 r.⁶⁹⁰ art. 20 ust. 2 ustawy o RPO został uznany za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis upoważnia Marszałka Sejmu do nadania Statutu RPO. Niekonstytucyjność tego przepisu oznacza możliwość wydawania statutu przez samego RPO ze względu m.in. na brak organizacyjnej podległości RPO wobec Sejmu. A zatem struktura wewnętrzna RPO jest określana przez samego Rzecznika w załączniku do zarządzenia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁹¹. Według § 2 ust. 1 statutu RPO sprawuje ogólne kierownictwo Biura i kieruje Biurem przy pomocy Zastępców Rzecznika. Z § 3 ust. 1 i 2 wynika uprawnienie RPO do ustanawiania pełnomocników terenowych, określenia trybu i zakresu ich działania. Wskazany organ ustanawia też strukturę wewnętrzną, tworząc wydziały, zespoły, biura i centra, o czym mowa w § 5 i 6 statutu. A zatem, w przeciwieństwie do Prezesa NIK, RPO przysługuje pełnia kompetencji kierowniczych w zakresie tworzenia struktury wewnętrznej.

3.3.3. Stosunki kierownictwa w ustroju administracji samorządowej

Kolejnym obszarem badań są stosunki istniejące pomiędzy organami samorządu terytorialnego na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, należy zbadać, czy relacje zachodzące pomiędzy organami samorządu terytorialnego stanowią stosunek kierownictwa. Po drugie, nie sposób pominąć analizy uprawnień kierowniczych przysługujących organom samorządu wobec ich aparatu pomocniczego.

⁶⁸⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.

⁶⁹⁰ K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77, Legalis nr 254426.

⁶⁹¹ Zob. też załącznik do zarządzenia Nr 41/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania Statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Statut%20-%20tekst%20ujednolicony_18_08_2021.pdf [dostęp: 20.07 2021].

Analiza w zakresie istnienia relacji kierowniczych pomiędzy organami samorządowymi powinna być skoncentrowana na rozważeniu treści art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wspomniany przepis wskazuje na domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach należących do jej kompetencji. Właściwość oznacza przypisanie z mocy prawa konkretnemu organowi określonych zadań, co czyni ten podmiot władnym do ich podjęcia⁶⁹². Z kolei art. 18 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy świadczy o pozostawieniu spraw wymienionych w art. 18 ust. 1 do wyłącznej kompetencji tej rady. Z tego punktu widzenia należy skoncentrować uwagę zwłaszcza na art. 18 ust. 1 i 2 tej ustawy, normującym kompetencje rady gminy w zakresie stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. W związku z tym podkreśla się, że uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy, określająca kierunki działania wójta, powinna zawierać wytyczne o charakterze ogólnym lub dawać zalecenia albo wskazówki⁶⁹³. Określenie kierunków działania obejmuje określenie hierarchii realizacji celów oraz zadań wójta i może wskazywać na potrzebę zajęcia się wskazanymi sprawami. Nie oznacza to nakazywania stosowania konkretnych form działania dla załatwienia określonej sprawy⁶⁹⁴. Kierunki działania nie powinny być wyznaczane wójtowi w sposób arbitralny, ponieważ zmniejsza to efektywność w realizowaniu programu przyjętego bez akceptacji organu wykonawczego. Z tego powodu w doktrynie formułuje się nawet postulaty odebrania opisywanej kompetencji radzie i umożliwienia wójtowi wytyczania własnych kierunków działania⁶⁹⁵.

Kontynuując ten wątek, warto wskazać na jedno z orzeczeń⁶⁹⁶, w którym uznano radę gminy za organ uchwałodawczy i nadzorczy nad zarządem gminy. Ze względu na to z racji uprawnień nadzorczych sąd przyznał radzie gminy możliwość wydawania wytycznych i poleceń co do załatwiania spraw w granicach unormowań zawartych w obowiązujących przepisach. Czy zatem wspomniany przepis normuje relację kierowniczą pomiędzy radą gminy a wójtem, czy raczej jest przykładem błędnej wykładni przez sąd obowiązujących przepisów?

Takie stanowisko sądu wpłynęło na powstanie w doktrynie różnych poglądów. A. Szewc przywołany przepis interpretuje jako sposobność do wydawania aktów w formie aktów kierownictwa wewnętrznego⁶⁹⁷. Inne podejście prezentują P. Chmielnicki

⁶⁹² T. Moll, *Komentarz do art. 18 ustawy. Uwaga nr 1*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 308.

⁶⁹³ K. Właźlak, *Komentarz do art. 18. Uwaga nr 3*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 361.

⁶⁹⁴ P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 18. Uwaga nr 6*, [w:] idem (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 217.

⁶⁹⁵ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej: studium prawnoprawne*, Łódź 2009, s. 313.

⁶⁹⁶ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 19 maja 1992 r., Sa/Wr 438/92, OSP 1994, z. 1, poz. 17.

⁶⁹⁷ A. Szewc, *Komentarz do art. 18. Uwaga nr 8*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławiecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 195.

i J. Korczak⁶⁹⁸. Pierwszy z nich podkreśla, iż omawiany przepis nie może stanowić poleceń ani wskazywać innego konkretnego sposobu załatwienia sprawy⁶⁹⁹. W podobnym tonie wypowiada się J. Korczak, który przeprowadza pogłębione analizy, krytykując przywołane rozstrzygnięcie sądu. Już samo rozważenie pozycji ustrojowej organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego budzi wątpliwość co do występowania stosunków kierowniczych pomiędzy tymi organami. Z tej perspektywy uczony podkreśla, iż podział organów stanowiących i wykonawczych opiera się na różnych zakresach kompetencyjnych i odmiennych formach działania realizowanych przez każdy z tych organów. Kwestia relacji pomiędzy radą gminy a organem wykonawczym gminy może być rozpatrywana z punktu widzenia art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Analizując słuszność stanowiska zajętego przez sąd w tym wyroku, autor akcentuje, iż stosunki nadzoru nie mogą zachodzić między organami powiązаныmi ustrojowo, co ma miejsce w przypadku organów samorządu terytorialnego. Poza tym rada gminy nie dysponuje żadnym ze znanych klasyfikacji aktów czy środków nadzorczych. Z tego powodu nie może przykładowo uznać nieważności zarządzenia wójta (wcześniej uchwały zarządu gminy). Nieprawidłowe było także ustalenie sądu świadczące o sposobności do wydawania organowi wykonawczemu poleceń co do załatwiania spraw. Dorobek doktryny przemawia za uznaniem, że w tym przypadku chodzi o polecenia służbowe. Taka teza jest z kolei trudna do podtrzymania w kontekście choćby orzeczenia NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r.⁷⁰⁰, w którym wskazano na różne formy ingerencji w postaci wytycznych, zaleceń czy wskazówek i nie wymieniono wśród nich poleceń⁷⁰¹. Zatem przedstawione powyżej argumenty świadczą o braku podległości wójta radzie, szczególnie wskutek zmian wprowadzonych po reformie ustrojowej w 2002 r., w której dokonano zmian w wyborze organu wykonawczego gminy⁷⁰².

Bardziej klarowna, zdaniem J. Korczaka, sytuacja powstaje na poziomie samorządu powiatu i samorządu województwa. W pierwszym przypadku przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie wskazują organu dominującego. W drugim, na mocy art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, przepisy przyznają domniemanie kompetencji zarządowi województwa⁷⁰³. Pomimo tego nie sposób w tym miejscu pominąć przepisów normujących sposób powołania starosty lub marszałka województwa. Artykuł 27 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym określa, że rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu tej rady, a według art. 31 ust. 1 ustawy

⁶⁹⁸ Zob. J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie...*, s. 243-257.

⁶⁹⁹ P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 18...*, s. 217.

⁷⁰⁰ II OSK 925/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 20.06 2021].

⁷⁰¹ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 247-248.

⁷⁰² *Ibidem*, s. 247-250.

⁷⁰³ *Ibidem*, s. 250-251.

o samorządzie powiatowym może tę radę odwołać nie tylko z przyczyny związanej z brakiem absolutorium, ale także z każdego innego powodu. Podobne unormowania zawierają art. 32 ust. 2, art. 34 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Konkludując, z prowadzonych rozważań wynika w zasadzie brak kierownictwa pomiędzy organami samorządu terytorialnego. Pewne elementy zależności osobowej wprowadzają przepisy ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa. Tak uformowanej relacji pomiędzy radą powiatu i starostą oraz marszałkiem województwa i zarządem województwa z całą pewnością nie można nazwać kierownictwem, gdyż występuje brak zależności służbowej, związanej choćby z wydawaniem poleceń służbowych. Odmiennie stosunki pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego zostały ukształtowane na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej⁷⁰⁴. Z art. 10 ust. 1 i 2 wynika, że starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobiegnięcia skutkom kłęski żywiolowej. W związku z tym starosta może wydawać polecenia służbowe wójtom, a zatem przysługuje mu kompetencja do kierowania działaniami wójta. Takie rozwiązanie, polegające na przyznaniu kompetencji kierowniczych staroście wobec wójta, ma charakter incydentalny, a tym samym wyjątkowy i nie może stanowić podstawy do uogólnień oraz wyciągnięcia wniosków w zakresie istnienia relacji kierowniczej pomiędzy tymi organami⁷⁰⁵.

Druga z wydzielonych płaszczyzn dotyczy kierownictwa sprawowanego przez organy jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do ich aparatu pomocniczego. Ustawy samorządowe upoważniają organy jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania ich zadań przy pomocy aparatu administracyjnego, który stanowią urzędy, jednostki organizacyjne czy zakłady administracyjne⁷⁰⁶.

W pierwszej kolejności wypada wspomnieć, że urząd gminy stanowi jednostkę organizacyjną obsługującą wójta jako organ administracji. Jest to zespół osób, czyli pracowników urzędu, oraz składników materialnych umożliwiający realizowanie przez organ jego zadań oraz kompetencji⁷⁰⁷. Z tego powodu zwraca uwagę treść art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego kompetencję wójta do kierowania sprawami gminy i reprezentowania jej na zewnątrz. Pojęcie kierowania obejmuje sprawy codzienne, powtarzalne, wymagające szybkiego załatwienia, z wyłączeniem tych, które zostały zastrzeżone dla rady gminy⁷⁰⁸. Bieżące sprawy gminy dotyczą stosunków wewnętrznych

⁷⁰⁴ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.

⁷⁰⁵ Szerzej na ten temat: J. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 514 i n.

⁷⁰⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 261.

⁷⁰⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2014, s. 279.

⁷⁰⁸ R. Budzisz, *op. cit.*, s. 529.

i spraw regulowanych w drodze aktów zarządzania i kierowania⁷⁰⁹. Mogą być także rozumiane jako czynności o rutynowym charakterze z dużą częstotliwością występowania, o niewielkim znaczeniu, które wymagają niezwłocznego załatwienia i nie zostały zastrzeżone do kompetencji innych organów⁷¹⁰. Ponadto art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym statuuje wójta jako kierownika urzędu gminy, upoważniając go do określenia regulaminu organizacyjnego, który ma być nadany w formie zarządzenia⁷¹¹.

W powiecie, na podstawie art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, zarząd wykonuje zadania przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Takie sformułowanie budzi sporo wątpliwości, gdyż w zasadzie nie wiadomo, czy starostwo stanowi aparat pomocniczy starosty czy zarządu powiatu⁷¹². W konsekwencji nie jest jasne, któremu z tych podmiotów przysługują kompetencje kierownicze. Podjęta analiza prowadzi do konkluzji, iż starostwo stanowi aparat pomocniczy także starosty, w szczególności w zakresie unormowań uregulowanych w ustawach szczególnych⁷¹³. Przyjęte stanowisko jest tym bardziej zasadne, że w świetle art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym to starosta jest kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników, chociaż organizację i funkcjonowanie tego urzędu określa regulamin organizacyjny nadany przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu, o czym z kolei mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁷¹⁴. Starosta, na mocy art. 34 ust. 1 omawianej ustawy, organizuje pracę zarządu i podejmuje wszelkie czynności w celu wykonania jego zadań i kompetencji. W zakresie tych uprawnień starosta m.in. nadzoruje prace przygotowawcze posiedzeń zarządu, zwołuje posiedzenia, określa czas i tematykę posiedzeń czy przygotowuje porządek obrad⁷¹⁵. Analogicznie w świetle art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa marszałek organizuje pracę zarządu województwa, kieruje bieżącymi sprawami województwa, a także jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu oraz kierownikami wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałek przewodniczy obradom zarządu województwa, a w przypadku równej liczby głosów jego głos ma charakter rozstrzygający.

W tym zakresie należy osobno ująć uwagi dotyczące relacji kierownictwa organów samorządu terytorialnego do jednostek organizacyjnych. Z przepisów ustaw samorządowych,

⁷⁰⁹ A. Szewc, *Komentarz do art. 31. Uwaga nr 2*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 419.

⁷¹⁰ *Ibidem*, s. 418.

⁷¹¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 279.

⁷¹² C. Martysz, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex.

⁷¹³ *Ibidem*, s. 256.

⁷¹⁴ Podobne uwagi dotyczą marszałka województwa w stosunku do zarządu województwa, o czym mowa w art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁷¹⁵ M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 170-171.

częściowo wskazanych powyżej, wynika wniosek o pełnieniu przez wójta, starostę czy marszałka województwa funkcji zwierzchnika służbowego kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Na szczególną uwagę zasługuje art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym, polegający na unormowaniu konstrukcji zespoleń, którą stanowią starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne tworzące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Stopień zespolenia w przypadku dwóch pierwszych jest większy, aniżeli ma to miejsce w sytuacji powiatowych służb, inspekcji i straży usytuowanych poza strukturami starostwa⁷¹⁶. Przepisy art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym zawierają koncepcję zwierzchnictwa starosty w relacji do powiatowych służb, inspekcji i straży. Dotyczą one kompetencji w zakresie zwierzchnictwa osobowego, polegającego na powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek. Czasami dotyczą także zatwierdzania programu ich działania, kierowania i kontrolowania podejmowanych działań czy uzgadniania wspólnego działania na obszarze powiatu, przy czym zakres tych kompetencji jest mniejszy, niż wynika to z przepisu⁷¹⁷. Zakres tych kompetencji jest zróżnicowany, w zależności od konkretnego organu. Przykładowo komendanta powiatowego policji, w świetle art. 6c ust. 1 ustawy o Policji⁷¹⁸, powołuje komendant wojewódzki policji, po uzyskaniu opinii starosty. Natomiast państwowy powiatowy inspektor sanitarny i jego zastępca, na mocy art. 11 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 14 marca o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁷¹⁹, są powoływani i odwoływani przez starostę za zgodą (lub na wniosek) państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

3.4. Pojęcie aktów kierownictwa wewnętrznego

Przedstawione rozważania na temat zjawiska kierowania w administracji rządowej, państwowej i samorządowej miały na celu zwrócenie uwagi na skalę tego zjawiska. Stanowią także podstawę do refleksji nad aktami kierownictwa wewnętrznego na gruncie obecnej Konstytucji RP. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż pojęcie aktów kierownictwa wewnętrznego nie zostało zastosowane w ustawie zasadniczej, a zatem znaczenia tego terminu należy poszukiwać na gruncie doktryny. W tym kontekście nie sposób pominąć, iż w literaturze występują one także pod pojęciem aktów wewnętrznych⁷²⁰.

⁷¹⁶ P. Mączyński, *Normatywne i instytucjonalne podstawy koordynacji działań służących bezpieczeństwu społeczeństwu lokalnemu – najistotniejsze wątpliwości*, <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/documents/20607704/c8aeba84-df00-495e-86b6-971906ee2be9> [dostęp: 15.07.2021].

⁷¹⁷ J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju...*, s. 256.

⁷¹⁸ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.

⁷¹⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

⁷²⁰ Por. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 145.

S. Kasznica wskazywał na podział środków kierowania na dwie kategorie. Pierwsza z nich obejmowała normy o charakterze ogólnym, druga zaś środki o charakterze indywidualnym⁷²¹. Dla J. Starościaka akty kierowania stanowiły podstawowy składnik prawa wewnętrznego administracji. Były to zwykle przepisy wydawane przez organy nadrzędne z mocą wiążącą dla organów (lub instytucji) podległych. Mogły być wydawane na podstawie upoważnień ustawowych formułowanych tak, aby obejmować całą działalność organu niższego lub też zakres spraw, jakich mają dotyczyć⁷²². Zakres ingerencji zależał od tego, czy dotyczył działalności organów zaszeregowanych w ramach administracji zdecentralizowanej czy scentralizowanej⁷²³. Okólniki i instrukcje uznawano za pisma urzędowe, nietworzące nowych reguł zachowania, dlatego stanowiły także instrument kierowania⁷²⁴. W doktrynie zazwyczaj przyjmowano podział na akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze normatywnym i akty zindywidualizowane, przypominające akty administracyjne⁷²⁵.

Przedstawione we wcześniejszym fragmencie pracy rozróżnienie W. Zakrzewskiego na kierownictwo instytucjonalne i funkcjonalne służyło określeniu legitymacji do podejmowania działań prawotwórczych, co miało spowodować zachowanie praworządności i zasięgu mocy obowiązującej aktów opartych na kierownictwie. Z tego powodu autor odróżnił akty prawotwórcze stanowione na podstawie konkretnych upoważnień od aktów wydawanych w ramach strukturalnie formowanego kierownictwa. Konsekwencją takiego rozwiązania były rozróżnienia wprowadzone w nazewnictwie, postulujące stosowanie określeń „zarządzenie” dla aktów prawotwórczych oraz terminów „instrukcja” i „wytyczne” w stosunku do drugiej kategorii pojęciowej⁷²⁶.

J. Łętowski przyjmował zarówno charakter ogólny, jak i konkretny aktów kierownictwa wewnętrznego. Miały one charakter ogólny lub indywidualny. Były wydawane w ramach nadrzędności organizacyjnej i służbowej⁷²⁷. Klasyfikacja aktów kierownictwa wewnętrznego o charakterze indywidualnym była jeszcze trudniejsza niż aktów o charakterze ogólnym⁷²⁸. Ostatecznie autor do ogólnych aktów kierownictwa zaliczył wytyczne, okólniki i instrukcje, a do aktów indywidualnych decyzje i polecenia⁷²⁹.

Jak słusznie zauważa J. Korczak, literatura przedmiotu nie poświęcała zbyt wiele uwagi aktom kierowania. Problematykę instrumentów kierowania omawiano głównie

⁷²¹ S. Kasznica, *op. cit.*, s. 32 i in.

⁷²² J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 38-39.

⁷²³ *Ibidem*, s. 39.

⁷²⁴ *Ibidem*, s. 45-46.

⁷²⁵ Zob. H. Franaszek, *op. cit.*, s. 50.

⁷²⁶ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy...*, s. 62-69.

⁷²⁷ J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie...*, 1974, s. 32.

⁷²⁸ *Ibidem*, s. 28.

⁷²⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 73-74.

w odniesieniu do prawotwórczej działalności organów administracji państwowej, opierając się tym samym na teorii źródeł prawa administracyjnego. W konsekwencji przez długie lata nie wyodrębniono grupy aktów prawnych uwydatniających szczególne cechy działania w relacji stosunków nadrzędności i podporządkowania. Stan ten uległ zmianie dopiero w trakcie prac nad ustawą o tworzeniu prawa wskutek stosowania określenia „akty kierownictwa wewnętrznego” obok aktów powszechnie obowiązujących, wyodrębnionych z całokształtu działalności prawotwórczej administracji⁷³⁰. Wynika z tego, iż w nauce socjalistycznej akty kierownictwa wewnętrznego były utożsamiane z aktami wewnętrznymi.

Takie ujęcie prezentował także H. Rot, który obok aktów powszechnie obowiązujących wyróżnił akty normatywne zawierające przepisy wewnętrznie obowiązujące, czyli tzw. akty kierownictwa wewnętrznego. Akty te obejmowały trzy modelowe elementy, tj. normowanie zachowań adresatów usytuowanych wewnątrz określonego układu organizacyjnego organów i instytucji państwowych, ogólne związanie aktu normatywnego przepisami regulującymi organizację oraz brak ustawowego obowiązku ich ogłaszania⁷³¹.

J. Korczak odróżnił akty kierowania od innych instrumentów kierowania, wyróżniając trzy grupy: prawne instrumenty kierowania stanowiące akty normatywne zawierające bezwzględnie obowiązujące dyrektywy adresowane do wszystkich podmiotów w strukturze, prawne instrumenty kierowania stanowiące akty prawne o zróżnicowanym charakterze zawierające dyrektywy bezwzględnie obowiązujące na zasadzie podporządkowania organów kierowanych adresowane do indywidualnych podmiotów, a także prawne instrumenty kierowania będące faktami pozbawione formalnych cech aktu prawnego mogące zawierać dyrektywy prawnie wiążące⁷³². Według autora akty kierowania mogły być podejmowane przez podmioty kierownicze w stosunku do wyraźnie określonych podmiotów kierowania. Zatem relacja ta dotyczyła nie tylko podmiotów bezpośrednio podległych, ale również podmiotów usytuowanych na wszystkich szczeblach kierowania. Dla J. Korczaka akty kierownictwa wewnętrznego stanowiły kategorię źródeł prawa, obejmującą tylko instrumenty kierowania o niebudzącym wątpliwości prawnym charakterze, przybierające postać aktu normatywnego. Z tego powodu inne instrumenty kierowania, niebędące aktami normatywnymi, nie powinny być kwalifikowane jako akty kierowania. Takie spostrzeżenie dotyczyły m.in. działań faktycznych⁷³³. Badania

⁷³⁰ J. Korczak, *Wokół pojęcia aktów...*, s. 134.

⁷³¹ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy państwowej*, Warszawa 1977, s. 88-89.

⁷³² J. Korczak, *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, Acta UWr. nr 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 99.

⁷³³ *Idem*, *Wokół pojęcia aktów...*, s. 135.

doprowadziły autora do wniosku o istnieniu aktów kierowania jako odrębnego obszaru, w stosunku do którego obowiązują odmienne zasady, czasami trudne do uchwycenia. Akty kierowania w praktyce organów administracji występowały pod różnymi postaciami. Co warte uwagi, akty niepublikowane przybierały formę odmienną od tych pojawiających się powszechnie w doktrynie. Obok instrukcji, wytycznych czy okólników występowały inne postacie aktów, tj. decyzje, postanowienia czy dyspozycje specjalne⁷³⁴. Często nie przywoływały one żadnej podstawy prawnej i za podstawę prawną miały normy kompetencyjne zawarte w przepisach prawa ustrojowego. W niektórych przypadkach akty kierowania były wydawane na podstawie szczegółowej podstawy prawnej, zaś delegacja do ich wydania mieściła się w innych aktach kierowania. Autor zauważył także tzw. ciąg aktów kierowania – poszczególne akty stanowiły podstawę prawną kolejnych⁷³⁵.

We współczesnej literaturze problematykę aktów kierownictwa wewnętrznego analizował M. Szyrski, podejmując zagadnienie kierowania w samorządzie terytorialnym. Autor wydzielił płaszczyznę mikroadministracyjną i makroadministracyjną w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazując na ich przydatność dla dwóch kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego. Pierwsza z nich dotyczy aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym, druga zaś aktów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Akty indywidualno-konkretne odnoszą się przede wszystkim do wydawania poleceń służbowych, przybierających zazwyczaj formę ustną, będących szczególnym rodzajem aktu administracyjnego, skierowanym do podległego pracownika lub grupy pracowników i służącym określeniu zachowania osoby podporządkowanej⁷³⁶. Do drugiej grupy należą przede wszystkim zarządzenia, a więc akty normatywne mające formę pisemną⁷³⁷. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska uznają akty normatywne wewnętrzne i polecenia służbowe za tzw. instrumenty kierowania⁷³⁸.

Nie sposób pominąć także problematyki środków kierowania, wyróżnionych przez W. Góralczyka i analizowanych szczególnie na gruncie organów administracji rządowej. Z analiz tych wynika uznanie aktów kierownictwa wewnętrznego za jeden ze środków kierowania⁷³⁹. Aktami kierownictwa mogą być także akty powszechnie obowiązujące w postaci rozporządzeń i o charakterze wewnętrznym, tj. statuty, regulaminy i zarządzenia. Mogą one mieć charakter normatywny albo należeć do klasy generalnych aktów kierownictwa niebędących aktami normatywnymi. Druga z wymienionych grup cechuje się znaczną różnorodnością i obejmuje m.in. wewnętrzne akty wykładni, a także

⁷³⁴ *Idem*, *Akty kierowania w systemie...*, s. 221.

⁷³⁵ *Ibidem*, s. 223.

⁷³⁶ M. Szyrski, *Kierownictwo...*, s. 170.

⁷³⁷ *Ibidem*, s. 222-223.

⁷³⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 80-81.

⁷³⁹ W. Góralczyk, *Kierownictwo...*, s. 168.

generalne akty kierownictwa wewnętrznego. Autor podkreślał znaczenie aktów administracyjnych, szczególnie poleceń służbowych, będących typowym środkiem kierowania. Polecenie służbowe jawi się tutaj jako środek o największej pojemności i najwyższym stopniu elastyczności⁷⁴⁰.

Zaprezentowana analiza z konieczności przedstawia poglądy jedynie niektórych przedstawicieli doktryny, dlatego wymagają one pewnego uzupełnienia.

Rozważania podejmowane w tej części mają ścisły związek z uwagami dotyczącymi prawnych form działania zawartymi w pierwszym rozdziale pracy. Z tego powodu warto przypomnieć nakreślony tam podział na akty normatywne i akty administracyjne. Akty wewnętrzne zostały zakwalifikowane jako akty normatywne. Na tym tle istnieją uzasadnione argumenty przemawiające za rozpatrywaniem aktów kierownictwa wewnętrznego jako aktów zawierających zarówno cechy aktów normatywnych, jak i administracyjnych⁷⁴¹. Ścisłe rozumienie aktu prawa wewnętrznego pozwala na zaliczenie do tej kategorii pojęciowej jedynie aktów o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Z tego powodu akty o innym charakterze, wydane przez organy nadrzędne wobec organów podporządkowanych, będą stanowiły akty kierownictwa wewnętrznego. Akty te mogą mieć znamiona aktu abstrakcyjno-generalnego, abstrakcyjno-indywidualnego, generalno-konkretnego oraz indywidualno-konkretnego.

W doktrynie pojawiały się różne poglądy na temat determinacji prawnej aktów kierownictwa wewnętrznego. W uzupełnieniu powyższych uwag należy wspomnieć, iż instrukcje i okólniki, postrzegane jako akty nienormatywne, nie mogły wiązać obywatela, ale w praktyce oddziaływały na jego sytuację poprzez ograniczenie organowi wyboru reguł zachowania organu. Akt taki nie tworzył prawa, a decyzja wydana na jego podstawie nie powinna powodować wadliwości⁷⁴².

J. Korczak, badając akty kierowania w układzie stosunków pomiędzy organami centralnymi a organami stopnia wojewódzkiego, w układzie stosunków pomiędzy terenowymi organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i podstawowego oraz w układzie stosunków między organami a ich urzędami w obrębie struktury organizacyjnej urzędów wyróżnił grupę aktów kierowania o cechach zewnętrznych, typowych dla aktów normatywnych i liczniejszą od niej grupę aktów przybierających postać pism urzędowych, pozbawionych zewnętrznych cech aktów normatywnych, których identyfikacja odbywała się przy zastosowaniu oznaczeń techniki korespondencyjnej⁷⁴³. P. Ruczkowski przyznał za to, że część okólników, pism okólnych, wyjaśnień czy wytycznych nie ma charakteru normatywnego, co nie pozwala na ich zaliczenie do aktów stanowienia

⁷⁴⁰ *Ibidem*, s. 177 i n.

⁷⁴¹ *Ibidem*, s. 78.

⁷⁴² J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 46.

⁷⁴³ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie...*, s. 197.

prawa, ale muszą zostać przyporządkowane do kategorii aktów stosowania prawa. Z tego powodu są one nienormatywnymi aktami kierownictwa wewnętrznego i służą ustaleniu treści norm już obowiązujących⁷⁴⁴.

Prowadzone wyżej rozważania wskazują na częste identyfikowanie aktów kierownictwa wewnętrznego jako aktów wewnętrznych, co było w okresie socjalistycznym uzasadnione rozwiązaniami normatywnymi. Wobec treści art. 93 Konstytucji RP istnieje konieczność odróżnienia obu kategorii pojęciowych, ponieważ zamienne stosowanie tych pojęć nie wydaje się być uzasadnione. Z tego powodu proponuję stosowanie pojęcia aktu prawa wewnętrznego czy aktu wewnętrznego tylko dla określenia aktów spełniających wymogi wymienione w art. 93 Konstytucji RP. Dotyczy to także wymogów obowiązujących dla każdego aktu normatywnego, co obejmuje warunek charakteru abstrakcyjno-generalnego i elementu „nowości” czy podstawy ustawowej. Akty kierownictwa stanowią szerszą kategorię pojęciową od aktów wewnętrznych i dotyczą nie tylko aktów wewnętrznych spełniających wymogi określone w art. 93 Konstytucji RP, ale także tych, które nie spełniają wszystkich tych wymogów. W odróżnieniu od tej kategorii akty kierownictwa wewnętrznego obejmują akty wydawane w ramach struktury wewnętrznej organu i służą sprawowaniu bieżącego kierownictwa organu wobec jednostek podporządkowanych organowi wydającemu akt. Mają charakter zarówno generalny, jak i indywidualny, nie muszą zawierać elementu „nowości”, wymaganego dla aktów wewnętrznych, dlatego niekoniecznie tworzą nowe normy prawne, a jedynie mogą wyjaśniać już istniejące.

Na koniec tej części rozważań warto jeszcze odnieść się do możliwego wpływu aktów kierownictwa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki. Uwagi te będą ściśle korespondowały z rozważeniami dotyczącymi aktów prawa wewnętrznego. Obie kategorie aktów nie powinny wpływać na sytuację prawną jednostki, jednak zdarza się, że wpływ taki wywierają. W orzecznictwie TK sformułowano stanowisko, według którego do aktów kierownictwa wewnętrznego należy stosować reguły dotyczące aktów normatywnych. TK w jednym z orzeczeń uznał, iż „[...] akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego, muszą być traktowane jako akty normatywne mimo ich wadliwości, tym bardziej, jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach. Na takie rozumienie aktu normatywnego wpływa przede wszystkim praktyka prawotwórcza, ukształtowana w ramach tzw. otwartego systemu aktów normatywnych. Nieliczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężanie w zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i dla ich wykonania aktów podstawowych pozostawiłoby

⁷⁴⁴ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródło)*..., s. 116.

pokażną ilość aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności”⁷⁴⁵. Takie rozumienie aktów kierownictwa wewnętrznego przedstawiały także inne orzeczenia TK⁷⁴⁶. Zatem akty kierownictwa wewnętrznego, podobnie jak akty prawa wewnętrznego, wywierają wpływ na sytuację prawną jednostki.

Podsumowanie

Pojęcie kierowania rozważano zarówno w nauce administracji, uwzględniającej dorobek nauki organizacji i zarządzania, jak i w nauce prawa administracyjnego. Zwraça uwagę odmienne rozumienie tego pojęcia na gruncie obu nauk. Pierwsza z nich przedstawia jego znaczenie w ujęciu organizacyjnym (w działaniu), niezależnie od tego, czy zostało ono ujęte w ramy prawne. Druga dotyczy ukształtowania tego zjawiska w konkretnych normach prawnych. W doktrynie istnieje spór dotyczący waloru prawnego zjawiska kierowania, ponieważ wykracza ono daleko poza ramy prawne.

W literaturze wskazywano na stopniowość pojęcia kierowania, czemu służyło wyróżnianie różnych układów kierownictwa, zależnie od nasilenia tego zjawiska. Tak sformułowane spostrzeżenia mają swoje bezpośrednie przełożenie w praktyce. Analiza tego zjawiska w przepisach prawnych regulujących stosunki pomiędzy organami administracji daje podstawy do uznania administracji rządowej za płaszczyznę badań, w której zjawisko to występuje najsilniej. Obecny w aktach prawnych chaos terminologiczny znacznie utrudnia identyfikację tego zjawiska. Szczególne wątpliwości wzbudza naprzemienne stosowanie pojęć kierownictwa i nadzoru. Pomimo przypisania organowi nadrzędnemu uprawnień z zakresu nadzoru, kierownictwa czy koordynacji kierownictwo jawi się jako najsilniejsza więź ustrojowa występująca pomiędzy podmiotami, szczególnie istotna z punktu widzenia układu scentralizowanego. Analiza zależności pomiędzy wybranymi organami administracji rządowej daje podstawę do wysunięcia wniosku o różnym nasileniu więzi kierowniczej, zależnie od rozpatrywanego układu. W administracji państwowej więź kierownicza istniejąca pomiędzy organami administracji publicznej a podległymi jej jednostkami i organami jest często delimitowana przez kompetencje innych organów, a w szczególności Sejm. Pomędzy organami administracji zdecentralizowanej nie występuje zjawisko kierowania. Ma ono znaczenie jedynie w analizie relacji łączących organy jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami stanowiącymi ich aparat pomocniczy.

Analiza poszczególnych układów wskazała na skalę występowania zjawiska kierowania w administracji publicznej, a tym samym uwypukliła niezbędność analizy

⁷⁴⁵ Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, Legalis nr 10041. Tak też E. Ura, *op. cit.*, s. 113.

⁷⁴⁶ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., K 35/09.

pojęcia aktów kierownictwa wewnętrznego. Omawiane akty stanowią szerszą kategorię pojęciową od aktów prawa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego tworzą zarówno akty normatywne, jak i akty nieposiadające takiego charakteru, zawierające także normy konkretno-indywidualne, generalno-konkretne czy abstrakcyjno-indywidualne. Akty kierownictwa wewnętrznego nie muszą mieć zatem charakteru normatywnego. Podobnie jak akty prawa wewnętrznego mogą wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki.

Rozdział 4

Samodzielność organu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego

Wprowadzenie

Tematyka rozpatrywana w tym rozdziale nawiązuje bezpośrednio do zagadnienia kierowania omawianego w rozdziale poprzednim. Podjęta tam analiza wskazała na różne zakresy występowania zjawiska kierowania, w zależności od tego, czy przedmiotem analizy były organy administracji rządowej, państwowej czy samorządowej. Takie ujęcie z kolei pozwala wyciągnąć wnioski na temat swobody w zakresie stanowienia aktów prawa wewnętrznego, bowiem już wstępna analiza wskazuje na różne zakresy tej samodzielności.

Omawiane zagadnienie jest warte uwagi jeszcze z innej przyczyny. Piśmiennictwo administracyjne wskazuje na bliskie powiązanie regulacji art. 2 z treścią art. 7 Konstytucji RP konstytuującego tzw. zasadę legalizmu⁷⁴⁷. Wynika z niej, iż wszelkie działania organów publicznych powinny być podejmowane na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że każda aktywność władzy publicznej musi mieć upoważnienie wynikające z ustawy i nie może przekroczyć określonych norm prawnych. Czy zatem w tak postrzeganym państwie prawnym jest miejsce na samodzielne działania organów władzy publicznej? Nie budzi wątpliwości, że w państwie prawa niedopuszczalna jest arbitralność i dowolność w działaniu organu administracji publicznej, co zyskało już potwierdzenie w poglądach wcześniejszych twórców. Powyższe twierdzenie nie wyklucza jednak, iż organ administracji publicznej może działać w ramach prawnie przyznanego zakresu samodzielności.

⁷⁴⁷ Jak zauważa K. Complak, treść art. 7 Konstytucji RP zawiera się niejako w pojęciu państwa prawnego, dlatego autor ten uważa, iż oba artykuły powinny ulec zespoleniu, z zastrzeżeniem jednak rezygnacji z zasad „sprawiedliwości społecznej”. Dodatkowo proponuje on zastąpienie pojęcia państwa prawnego terminem „państwo praworządne”, K. Complak, *Rewizja (gruntowna) rozdziału I Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] B. Banaszak i M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010, s. 161-162.

Aby przeanalizować to zagadnienie w kontekście wydawania aktów prawa wewnętrznego, należy w pierwszej kolejności zarysować problematykę samodzielności organu administracji publicznej i wskazać na istotę tego zjawiska. W drugiej kolejności warto rozpatrzyć odmienne postrzeganie zjawiska samodzielności w prawie ustrojowym, materialnym i procesowym. Następnie trzeba choćby syntetycznie określić przedmiot samodzielności organu w kontekście wydawania aktów prawa wewnętrznego oraz zanalizować skalę tego zjawiska w ustroju administracji rządowej, państwowej i samorządowej.

4.1. Pojęcie samodzielności organu administracji publicznej – zarys problemu

Pojęcie samodzielności organu administracyjnego należy do najbardziej spornych zagadnień w nauce prawa administracyjnego. Ostrożność, a nawet niechęć do badania powyższej tematyki wynika m.in. z braku pewności co do uzyskania konkretnych rezultatów badawczych. Pojawiają się także argumenty podkreślające trudności w praktycznym zastosowaniu omawianej konstrukcji. Przez długi czas obawiano się, że samodzielność stanie się czynnikiem umożliwiającym administracji pozaprawną ingerencję w sferę praw i wolności człowieka, a także zostanie potraktowana jako przyzwolenie na korzystanie z niczym nieograniczonej swobody, dodatkowo niekontrolowanej przez sądy administracyjne lub poddanej tej kontroli, ale tylko częściowo. Z tego względu uważano, że całkowite skrępowanie działań administracji pozwoli jej uniknąć działań noszących znamiona samowoli, dowolności czy nieprzewidywalności⁷⁴⁸. Przedstawione okoliczności wpłynęły także na trudności w przyjęciu jednolitej definicji samodzielności organu administracyjnego. Ponadto ten termin zastępowano także innymi pojęciami, jak np. dyskrecjonalność czy swoboda organu⁷⁴⁹.

Z drugiej strony oceniając przydatność wskazanej konstrukcji, należy podkreślić, iż omawiane zjawisko istnieje w rzeczywistości i jest widoczne w rozmaitych konstrukcjach prawnych przyzwalających na podejmowanie działań administracji w warunkach prawnie dozwolonej samodzielności, co wobec zasady demokratycznego państwa prawnego wskazanej w art. 2 Konstytucji RP wywołuje dyskusje o zakresie związania prawem działań administracji publicznej⁷⁵⁰. Mając to na uwadze, warto podkreślić celowość

⁷⁴⁸ Zob. A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta UW, nr 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 7-9; *idem*, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 99-100.

⁷⁴⁹ *Ibidem*.

⁷⁵⁰ A. Błaś, *Samodzielność działania organu ...*, s. 8.

rozważań nad pojęciem samodzielności organu administracji publicznej, a także potrzebę analizy postaci tej samodzielności przyjętych we współczesnych konstrukcjach prawnych, z zaznaczeniem konstrukcji o charakterze ustrojowym.

Samodzielność organu administracji publicznej bywa też opisywana jako władza dyskrejonalna. Wskazuje się przy tym, iż pojęcie to może być rozumiane w węższym i szerszym zakresie, przy czym węższe ujęcie jest analogiczne z konstrukcją uznania administracyjnego⁷⁵¹. Początkowo właśnie to pojęcie było najczęstszym przedmiotem rozważań dotyczących samodzielności organu administracji publicznej. Nazywano je swobodnym uznaniem, widząc w tej instytucji możliwość samodzielnego działania administracyjnego.

Mając to na uwadze, należy na wstępie zaznaczyć, iż pojęcie swobodnego uznania jest najstarszą formą samodzielności organu administracji publicznej i wiąże się z okresem walki o państwo prawne. Występowało ono w państwie policyjnym⁷⁵², w którym panujący stanowił źródła prawa, a cały aparat podporządkowany władcy był jednocześnie wolny od związania zewnętrznego, problem ten nie istniał⁷⁵³. Z tej perspektywy kształtowanie koncepcji na temat samodzielności organu nastąpiło w drugiej połowie XIX w., co nie wyklucza, że już wcześniej – w czasach kameralistów i policystów – doszło do tworzenia pierwszych koncepcji⁷⁵⁴. Z czasem jednak wszechwładzę panującego zaczęto ograniczać przepisami prawnymi, co dało początek tworzeniu teorii na temat swobodnego uznania, rozumianego jako zakres działania administracji, który jeszcze nie został skrepowany prawem.

Szerokie rozważania nad zagadnieniem swobodnego uznania prowadzono w nauce niemieckiej⁷⁵⁵. W teoriach pozytywistycznych problem zakresu samodzielności organu

⁷⁵¹ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1..., s. 232.

⁷⁵² Konstrukcję ustrojową państwa policyjnego scharakteryzował A. Błaś, wskazując, że administracja publiczna obejmowała w istocie administrację państwową. Autor ten, dokonując opisu państwa policyjnego, podał kilka cech charakterystycznych dla tego okresu. W tym czasie administracja pełniła funkcję zarządu wewnętrznego. Służyła panującemu do sprawowania posiadanej władzy politycznej i umacniania jej. To władca decydował zarówno o sposobie wykonywania zarządu wewnętrznego, jak i o działaniach dążących do umacniania jego władzy. Było to możliwe, ponieważ prawo stanowiło przejaw władzy panującego. Zarówno zarząd wewnętrzny, jak i sprawowanie władzy politycznej panującego charakteryzował luźny związek z prawem, bowiem było ono instrumentem wykorzystywanym dla aktywności panującego. Ponadto władca mógł wkraczać we wszystkie sfery życia obywateli, ponieważ był ich opiekunem. Za okoliczność utrudniającą ochronę praw jednostki należy uznać brak kontroli sądów i aktów panującego oraz nieistnienie trójpodziału władz, A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie...*, s. 34-39.

⁷⁵³ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 19.

⁷⁵⁴ Takie stanowisko występuje w poglądach M. Zimmermanna, który twierdzi, iż to właśnie w epoce państwa policyjnego można szukać genezy teorii swobodnego uznania. Autor, omawiając tę koncepcję, swoją uwagę skupia jednak na prezentacji tez kilku uczonych, m.in. J. Stahla, *ibidem*, s. 19 i n.

⁷⁵⁵ Jednym z przedstawicieli tej nauki w XIX w. był O. Bähr, który rozważając problematykę działania administracji w sferze nieuregulowanej przez ustawy, uznał ją za obszar wolny od regulacji prawnej. Swobodne uznanie pozwala administracji na podejmowanie aktywności, z zastrzeżeniem czynienia tego w określonych

rozpatrywano jako zagadnienie powstałe wskutek stosowania prawa przez administrację. Było ono tzw. specjalnym uzasadnieniem zawartym w przepisach prawnych. Zwracano także uwagę na problem kontroli tej działalności w celu ochrony sytuacji jednostki⁷⁵⁶. Jednym z wyróżniającym się autorów tamtego okresu był H. Kelsen, który opowiadał się za pełnym związaniem prawem działań administracji publicznej. Autor ten popierał koncepcje przewidujące możliwość krępowania samodzielności administracji, jednocześnie zdając sobie sprawę, że realizacja tego postulatu w sposób pełny nie jest możliwa⁷⁵⁷.

Mając na uwadze przytoczone wyżej poglądy, należy zauważyć, iż nie pozostały one bez wpływu na postulaty wysuwane przez polskich autorów, szczególnie tych działających pod koniec XIX i w początkach XX w. Na ówczesny klimat wpłynęła misja tworzenia nowych dziedzin nauki wynikających z filozoficznych przekonań epoki pozytywizmu. Autorem korzystającym z osiągnięć nauki zachodniej był niewątpliwie A. Okolski. Czerpiąc z tej literatury, tworzył własne koncepcje. W jednej ze swoich prac pisał, iż „Administracyjna działalność państwa nigdy nie może być określona tylko przez prawo w ścisłym tego słowa znaczeniu. Administracja ciągle się kształci i rozwija. Codziennie wyrabiają się nowe stosunki i potrzeby, które bezustannie wymagają nowych urządzeń i przepisów”⁷⁵⁸. Jak dalej twierdził uczony, „Państwo jednak nigdy nie może określić wyczerpująco *a priori* wszystkich wypadków, w których pojedynczy organ winien działać, tudzież sposobu jego działalności. Stąd wypływa wniosek, iż każdy organ musi być do pewnego stopnia samodzielnym, to jest posiadać prawo określania sobie samemu w danych wypadkach granic kompetencji [...]. Jakkolwiek każdy organ ma do pewnego stopnia samodzielność, nie może jednak nigdy przekroczyć właściwych mu granic. W przeciwnym razie państwu groziłaby anarchia”⁷⁵⁹. Z powyższego wywodu wynika, iż już w okresie, w którym dopiero kształtowała się polska myśl administracyjna w warunkach państwa prawa, dopuszczano możliwość działania organu administracyjnego z pewnym zakresem samodzielności.

granicach i na pewnym odcinku działalności administracji. Poruszając się w obszarze prawa niepisanego, administracja dla uzasadnienia swojej aktywności może zawsze powołać się na „podstawową ideę”, co jednak nie pozwala na uznanie, iż z braku przepisu prawnego ograniczającego działalność administracji zyska ona prawo do prowadzenia zupełnie swobodnej działalności. W przypadku braku tej „podstawowej idei” administracja nie może podjąć żadnej aktywności. Ponadto, jak zaznacza autor, „swobodna i twórcza” aktywność administracji w ramach ustaw, gdy ma być skierowana wobec obywatela, musi wynikać z ogólnych idei. Koncepcja swobodnego uznania według Bähra została skonstruowana w oparciu o porównanie działań jednostki z działalnością administracji, co z czasem uznano za najsłabszy punkt teorii tego autora, O. Bähr, *Der Rechtsstaat – einepublizistische Skizze*, Kassel-Göttingen 1864, s. 61-64. Pomimo tego poglądy Bähra zapoczątkowały pewien etap w rozwoju teorii swobodnego uznania, a jego koncepcje doczekały się rozwinięcia i kontynuacji przez kolejnych twórców epoki. Zob. też E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886, s. 39, 41, 46; R. Laun, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Wien 1910, np. s. 1, 47, 61, 70.

⁷⁵⁶ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 13.

⁷⁵⁷ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 11, Wilno 1935, s. 220-221.

⁷⁵⁸ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, s. 25.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, s. 25-26.

Badania nad samodzielnością organu administracyjnego w warunkach państwa prawa były kontynuowane przez kolejnych przedstawicieli doktryny polskiej, w tym m.in. przez F. Ochimowskiego. Uczony ten uznawał ustawę za podstawowe źródło prawa, a jednocześnie podkreślał jej ogólnikowy charakter, co w konsekwencji skłoniło go do wniosku o braku możliwości uregulowania w niej „wszystkich zmieniających się zjawisk życia”⁷⁶⁰.

Z kolei B. Wasiutyński podnosił, iż administracji nie wolno działać wbrew ustawie, a także bez upoważnienia zawartego w ustawie⁷⁶¹. Zdaniem tego autora administracja w swej działalności jest skrępowana przepisami prawnymi. Ustawodawca często upoważnia władzę do decydowania według swobodnego uznania. Bez nadania administracji władzy dyskrecjonalnej jej działanie uległoby „sparaliżowaniu”, gdyż w wielu wypadkach ustawodawca nie może nakreślić prawidłowo drogi postępowania czy też wskazać środków działania. Jak dalej zauważa autor, widoczne są dążenia do ujęcia dziedziny władzy administracyjnej w coraz węższe ramy⁷⁶².

Szczególne znaczenie dla budowy dorobku doktryny w zakresie samodzielności organu administracji miały koncepcje wyrażane przez W.S. Wachholza. W ujęciu tego autora zasada swobodnej oceny charakteryzuje się tym, że działalność władzy administracyjnej jest rozpatrywana z punktu widzenia prawa, bo w rzeczywistości tylko część tej aktywności została przez prawo uregulowana⁷⁶³. Sprzeczność istniejąca pomiędzy pojęciem państwa prawnego a zasadą swobodnej oceny jest w istocie pozorna. Praworządność oznacza dla władzy administracyjnej konieczność wykonywania i przestrzegania ustaw, dlatego działalność względnie wolna dotyczy obszaru nieuregulowanego przez prawo pozytywne. Postulat państwa prawnego wyraża się w dążeniu do stałości i konieczności w granicach podyktowanych zasadami natury i logiki⁷⁶⁴. Swobodne ocenianie może być dokonywane na podstawie upoważnień zawartych w normie ustawowej, które dodatkowo ograniczają wskazówki ustawy, co autor obdarzył mianem skrępowanego oceniania. Ponadto swobodne ocenianie stanowi wynik procesu konkretyzacji prawa⁷⁶⁵, dlatego akt administracyjny, który jest wydawany w ramach swobodnego uznania, nie może być wydany w warunkach całkowitego związania normami ustawy.

⁷⁶⁰ F. Ochimowski, *op. cit.*, s. 19.

⁷⁶¹ B. Wasiutyński, *Praworządność*, Warszawa 1927, s. 14.

⁷⁶² *Ibidem*, s. 15-16.

⁷⁶³ W.S. Wachholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, t. 2, Warszawa 1929, s. 7.

⁷⁶⁴ *Ibidem*, s. 40.

⁷⁶⁵ W.S. Wachholz, powołując się na poglądy H. Kelsena, dodaje, iż swobodna ocena organu administracyjnego stanowi konieczny wynik konkretyzacji prawa, który nie może zostać zniesiony. Określenie normy indywidualnej przez normę generalną nigdy nie może być wyczerpujące, bo wtedy proces prawotwórczy byłby zbyteczny, a wręcz doprowadziłoby to do sytuacji, w której norma generalna byłaby jednocześnie indywidualną, *ibidem*, s. 8-9.

Z drugiej strony całkowita swoboda organu mogłaby spowodować pozbawienie działania organu jakiegokolwiek związku z państwem, co w rezultacie groziłoby pojawieniem się sytuacji, w której wydany akt nie stanowiłby już aktu władzy⁷⁶⁶.

Szerokie rozważania nad problematyką swobodnego oceniania prowadził również T. Hilarowicz, uznając je za jeden z najciekawszych problemów teoretycznych mających związek z praktyką. Jak podkreśla uczony, w całych dziejach myśli polityczno-prawnej, nawet w absolutyzmie, przewija się idea, że swobodne ocenianie nie jest równoznaczne z dowolnością działań administracji⁷⁶⁷. Autor, posługując się metodą konstrukcyjną, wyróżnia dwie sytuacje swobodnego oceniania. Pierwsza z nich dotyczy przypadku, w którym władze administracyjne we własnym zakresie decydują o podjęciu lub zaniechaniu działania. Władza administracyjna ocenia, czy jednostka spełnia wymogi określone przez ustawę, co i tak nie jest równoznaczne z obowiązkiem wydania aktu. Drugą grupę stanowią tzw. pojęcia ogólnikowe, niesprecyzowane, w przypadku których władza ocenia, czy konkretny stan faktyczny wyczerpuje znamiona w nich określone. Jak zaznacza Hilarowicz, swobodne uznanie nie dotyczy wypadków pojęć niesprecyzowanych, których rozumienie ustawa określa obiektywnie i dość wyczerpująco⁷⁶⁸.

Na tle uczonych polskiej myśli administracyjnej przełomu XIX i XX w. dość dyskusyjne poglądy prezentował W.L. Jaworski. Twierdził on, iż działalność organów administracyjnych nie sprowadza się tylko do wykonywania ustaw, ale jest działalnością twórczą, częściowo określoną przez ustawy, a częściowo niezajdującą uzasadnienia w tych ustawach⁷⁶⁹. W swoich założeniach autor nie widzi sprzeczności z ideą praworządności, bowiem polega ona na przestrzeganiu prawa, ale nie oznacza skrępowania wszelkiej działalności prawem⁷⁷⁰. Prawo nie reguluje części działalności administracji istotnej np. ze względu na porządek publiczny. Przepisów prawa administracyjnego, w przeciwieństwie do cywilnego, nie da się ściśle określić i dostosować do każdego przypadku, co jest spowodowane skomplikowanym charakterem regulowanej przez to prawo materii. Dlatego istnieje konieczność upoważnienia urzędnika, aby w sprawach nierozstrzygniętych w ustawie podejmował decyzję na podstawie swobodnego uznania. Samodzielność organu może być do pewnego stopnia ograniczona w przypadku, gdy dana sytuacja jest uregulowana w ustawie, która wskazuje kierunek lub kryteria działania. W sytuacji gdy przepis nie reguluje tych kwestii, urzędnik podejmuje decyzję samodzielnie, zważając tylko na jej zgodność z dobrem publicznym, co autor określa mianem swobodnego uznania⁷⁷¹.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, s. 57-58.

⁷⁶⁷ T. Hilarowicz, *Zarys nauki administracji – ogólnej teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1917, s. 43.

⁷⁶⁸ *Ibidem*, s. 39-43.

⁷⁶⁹ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 125.

⁷⁷⁰ *Ibidem*, s. 126-127.

⁷⁷¹ *Ibidem*, s. 123-130.

Koncepcje W.L. Jaworskiego to autorskie spojrzenie na problem samodzielności organu, będące raczej przeciwwagą dla powszechnych wtedy poglądów. Do drugiej grupy uczonych zalicza się J.S. Langrod, twierdzący, że ustawa nie jest w stanie przewidzieć wszystkich przypadków życia codziennego. Z tego względu powinna ona pozostawić organom administracyjnym pewien zakres swobody, który ma umożliwić organowi podejmowanie konkretnej czynności lub podjęcie decyzji o jej zaniechaniu. Działanie to powinno być podejmowane w granicach prawa, wedle własnej oceny i niezależnie od konkretnych warunków⁷⁷².

W ujęciu M. Zimmermanna organ stosujący normę powinien mieć wpływ na ukształtowanie aktu prawnego, dokonuje on bowiem wyboru podstawy prawnej swego działania, a także ustala i ocenia stan faktyczny. Norma pozostawia pewną lukę, której wypełnienie należy do organu stosującego normę. Wynika to z tego, że żadna norma nie może wyczerpująco przewidzieć wszystkich przypadków, w jakich organ będzie rozstrzygał, bo reguluje wyłącznie typowe i schematyczne sytuacje. Poza tym organ posiada też samodzielność w zakresie posługiwania się pojęciami bardziej lub mniej nieostrymi⁷⁷³.

Jak wskazywał J. Łętowski, samodzielność organu nie jest wcale dobrem samym w sobie, o które należy w każdej sytuacji za wszelką cenę walczyć. Jest kategorią o charakterze technicznym – tam, gdzie dobrze służy merytorycznym celom, należy ją kultywować – tam, gdzie przeszkadza, należy ją ograniczyć. Chodzi tu zresztą nie o „całość pozycji” jakiegoś organu, ale raczej o poszczególne jego zadania⁷⁷⁴.

Z kolei J. Starościak, rozważając problematykę swobodnego uznania administracji, rozumianego jako operatywna samodzielność, postulował wyraźne jego odróżnienie od swobodnej oceny w postępowaniu administracyjnym, przyznającej organowi administracji kompetencję do ustalenia samego stanu faktycznego. Swobodna ocena w jego mniemaniu dotyczyła prawnie przyznanej organowi kompetencji do ustalenia stanu faktycznego. Autor ten wskazywał na obszerność zadań administracji, a także na twórczy, kształtujący charakter jej działań oraz wielość sytuacji pozornie do siebie podobnych. W konsekwencji uznał za nieodzowne pozostawienie organowi administracji publicznej określonego stopnia samodzielności⁷⁷⁵. W swoich rozważaniach przywoływał również sytuacje, w których organ powinien posiadać znaczny stopień swobody działania. Do pierwszej grupy zaliczył przepisy normujące „stany wyższej konieczności”, dopuszczając ustanowienie większego zakresu swobody dla działań, dla których podjęcia konieczne

⁷⁷² J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 16.

⁷⁷³ M. Zimmermann, *Zagadnienie tzw. swobodnego uznania*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 352.

⁷⁷⁴ J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie...* 1974, s. 28.

⁷⁷⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 241-242.

jest posiadanie dużego stopnia elastyczności. Druga grupa miała zastosowanie do sytuacji, w których organ może nie nadążyć za unormowaniem konkretnej sytuacji⁷⁷⁶.

Omawiając problematykę samodzielności organu, należy zwrócić uwagę także na poglądy prezentowane we współczesnej polskiej literaturze. A. Błaś opisywał ilościowo mierzone zakresy prawnie dopuszczonej swobody organu administracyjnego, realizującego zróżnicowane konstrukcyjne normy ustawowe, które ulegają widocznemu poszerzeniu. Dotyczy to kilku etapów procesu wykonywania ustawy, tzn. etapów związanych z interpretacją prawa, ustalaniem stanu faktycznego, jego oceną oraz subsumcją niewadliwie ustalonego i ocenianego stanu faktycznego pod odnośną normę prawa i ustalaniem treści działania stanowiącego konkretyzację wykonawczej normy prawa⁷⁷⁷.

Współcześnie zachował aktualność pogląd o braku niczym nieskrępowanej sfery swobody organu administracji publicznej⁷⁷⁸. Obecnie problematykę samodzielności organu najczęściej identyfikuje się z tematyką uznania administracyjnego, które jednak utraciło status „swobodnego uznania” lub stosowania przez organ pojęć niedookreślonych⁷⁷⁹. Z tego powodu warto odnotować koncepcję E. Ochendowskiego, który z racji wykonawczego charakteru administracji wskazał na dwie instytucje: uznanie administracyjne oraz pojęcia nieokreślone, rozumiejąc pod tym pierwszym pojęciem możliwość wyboru przez organ jednego z rozwiązań, bez determinowania w sposób jednoznaczny skutku prawnego⁷⁸⁰.

J. Zimmermann wyróżnił kategorię aktów swobodnych, zaznaczając, iż norma prawna pozostawia organowi administracyjnemu pewien szerszy lub węższy „luz decyzyjny”, oznaczający możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu, który organ ten podejmuje. Poza tym możliwe jest również dokonanie wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego w ramach uznania administracyjnego, polegającego na wyborze przez organ administracji publicznej rozwiązania spośród dwóch lub więcej możliwych, równowartościowych prawnie rozwiązań. Należy przy tym zaznaczyć, iż wybór ten nie jest całkowicie swobodny i dowolny, bo został ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie, co czyni je jednym z pojęć-narzędzi istotnych z punktu widzenia całego prawa. Ponadto przywołany autor wskazał także na konieczność

⁷⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷⁷ A. Błaś, *Zakresy swobody działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji...*, s. 226-227.

⁷⁷⁸ Ważna także pozostaje problematyka luzów decyzyjnych, które niejednokrotnie są utożsamiane z dyskrejonalnością, i które najczęściej mają swoje źródło w okolicznościach faktycznych, będących stonkowo łatwo obserwowaną cechą rzeczywistości lub charakterystyką norm wyrażoną w przepisach prawa. Szerzej: K. Ziemiński, *Dyskrejonalność a swobodne uznanie w świetle koncepcji Profesora Mariana Zimmermanna*, [w:] L. Staniszewska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Myśl Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 117-119.

⁷⁷⁹ Por. J. Lemańska, *Refleksje nad aktualnością poglądów Mariana Zimmermanna na temat „swobodnego uznania”*, [w:] L. Staniszewska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 99.

⁷⁸⁰ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 218 i n.

odróżnienia swobodnego uznania od uznania administracyjnego, pojęcia te bowiem są często ze sobą mylone, co jest nieuzasadnione ze względu na związek konstrukcji swobodnego uznania z traktowaniem administracji jako działalności swobodnej, nieskrępowanej w ogóle ustawami, na które mogliby powołać się administrowani⁷⁸¹.

Jak podkreśla Z. Cieślak, ustawodawca przesądza, iż w pewnych sytuacjach organ może, niejako zastępując ustawodawcę, samodzielnie rozstrzygnąć o treści skutku prawnego⁷⁸². Dla E. Ury uznanie administracyjne jest pojęciem prawnym, mającym znaczenie z perspektywy kontroli administracji publicznej. Określa ono sferę, w której organ administracji może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym⁷⁸³. Szeroko na temat uznania administracyjnego pisała również M. Jaśkowska, uznając je za uprawnienie organu administracyjnego narzucającego określone rozwiązania, pojmowanego w kategorii prawnej i związanego z poszukiwaniem upoważnień do jego stosowania w przepisach prawa. Uważała ona, że uznanie administracyjne, będące zakresem swobody organu administracji publicznej, powinno być traktowane szeroko, jako każda forma uelastyczniania administracji wynikająca z przepisów prawa, a cały zakres tej wolności musi być uznawany za władzę dyskrecyjną⁷⁸⁴.

Dokonując krótkiego podsumowania przedstawionych wyżej koncepcji, należy stwierdzić zgodność opinii panującej wśród autorów co do dopuszczalności podejmowania rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w warunkach prawnie określonej samodzielności. Uczeni podkreślali także, że zastosowanie tej konstrukcji podlega pewnym ograniczeniom, bo w innym przypadku działalność administracji mogłaby oznaczać dowolność i samowolę. Jak już wcześniej wspomniano, problemy z określeniem, czym jest samodzielność, spowodowały brak jednomyślności w sformułowaniu jej definicji. Najczęściej problem samodzielności organu administracji publicznej był jednak poruszany w kontekście refleksji nad swobodnym uznaniem organu administracji, a poglądy na omawiane zagadnienia ulegały zmianie.

4.2. Postacie samodzielności organu administracji publicznej w prawie administracyjnym materialnym, ustrojowym i procesowym

Biorąc pod uwagę normy ustrojowe, należy zbadać zależności organizacyjne istniejące pomiędzy podmiotami, a także strukturę organów publicznych i zadań. Mając

⁷⁸¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 397, oraz 412-423.

⁷⁸² Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje...*, s. 75.

⁷⁸³ E. Ura, *op. cit.*, s. 117.

⁷⁸⁴ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t.1..., s. 245-248.

to na względzie, warto wskazać na cztery postacie samodzielności organu, tj. dekoncentrację, decentralizację, osobowość prawną i autonomię.

Zjawisko dekoncentracji, będące przeciwieństwem koncentracji, odnosi się do rozmieszczenia zadań w różnych ogniwach administracji w układzie pionowym. Dekoncentracja polega na podziale uprawnień, pozostających wcześniej w zakresie działania jednego organu, wśród innych organów, z zachowaniem całkowitej zależności od organu dekoncentrującego uprawnienia⁷⁸⁵. Chodzi więc o przenoszenie uprawnień z organu wyższego na organ niższego stopnia, choć zjawisko to może polegać także na przeniesieniu kompetencji na organy tego samego stopnia, ale w innym resorcie. Przekazując kompetencje, organ czyni to w formie aktu administracyjnego. Elementem konstrukcyjnym ściśle związanym z dekoncentracją jest hierarchiczne podporządkowanie, polegające na jednostronnej zależności osobowej i służbowej organu niższego stopnia od organu wyższego stopnia. W tych warunkach organ wyższego stopnia może wydawać polecenia służbowe, a także kierować pracą podległego mu organu za pomocą aktów o charakterze indywidualnym lub generalnym. Samodzielność organu w warunkach dekoncentracji podlega więc znacznemu ograniczeniu, a w skrajnych warunkach zostaje on jej nawet pozbawiony.

Znacznie szerszy zakres swobody przysługuje organowi w ramach decentralizacji. Organ, któremu przekazano kompetencje w drodze ustawowej, zachowuje w ich realizacji samodzielność, która jest elementem konstruującym decentralizację. W zakresie wykonywanych obowiązków organ nie podlega już hierarchicznemu podporządkowaniu, jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu⁷⁸⁶. Nieodłączną cechą decentralizacji jest swobodność – w granicach prawa – dysponowanie środkami finansowymi⁷⁸⁷. W literaturze wskazuje się na dwa rodzaje decentralizacji. Pierwsza z nich to tzw. decentralizacja terytorialna, druga – rzeczowa, co polega na powierzeniu organom lub organizacjom pewnego rodzaju spraw do samodzielnego realizowania⁷⁸⁸. Za podmioty zdecentralizowane, sprawujące funkcje z zakresu administracji publicznej, uważa się przedsiębiorstwo państwowe i komunalne, zakład administracyjny czy społeczny podmiot organizacyjny⁷⁸⁹.

Samodzielność realizowana w ramach osobowości prawnej została określona w art. 165 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W świetle przywołanego przepisu zapewniono ją wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego. Oznacza to, iż jednostki te są podmiotami odrębnymi od państwa zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i publicznego, co

⁷⁸⁵ J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 88.

⁷⁸⁶ J. Boć, *Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administrującymi*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 232-233.

⁷⁸⁷ I. Lipowicz, *Komentarz do art. 15 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 42.

⁷⁸⁸ E. Ura, *op. cit.*, s. 97.

⁷⁸⁹ J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 236.

pozwała im na samodzielne wykonywanie zadań publicznych. Świadczy to o nadaniu im określonych praw podmiotowych, podlegających także ochronie sądowej. Wyrazem tej samodzielności jest osobowość prawna każdej z jednostek samorządu terytorialnego. Przejawem samodzielności w wykonywaniu kompetencji jest również brak podmiotu nadrzędnego nad jednostką samorządu terytorialnego, który mógłby determinować postępowanie w tym obszarze⁷⁹⁰. Należy jednak pamiętać, iż jednostki samorządu terytorialnego muszą działać w granicach ustaw, a nadzór nad ich działalnością sprawują podmioty do tego umocowane. Ponadto jednostki te powinny realizować zadania nadane im w drodze Konstytucji i ustaw. Nie mogą więc wykonywać zadań dowolnie przez siebie wybranych⁷⁹¹.

Autonomia, jako kolejny przejaw samodzielności organu, została przyznana przez ustrojodawcę szkolnictwu wyższemu⁷⁹² oraz kościołom i związkom wyznaniowym⁷⁹³. W pierwszym przypadku stanowi ona wyraz wzajemnej niezależności państwa i kościoła oraz związków wyznaniowych, które samodzielnie rozstrzygają sprawy doktryny religijnej, kultu, obsady stanowisk duchownych czy stanowienia własnych norm postępowania. Samodzielność tych podmiotów jest jednak ograniczona w dwojaki sposób. Po pierwsze, chodzi tu o obowiązującą wszystkie podmioty w państwie zasadę praworządności. Po drugie, kościoły oraz związki wyznaniowe zasadniczo obowiązują zakaz ingerencji w sprawy związane ze sprawowaniem władzy publicznej, nie mogą one ingerować w sprawy państwa, poza kształtowaniem postaw i przekonań etycznych⁷⁹⁴. W przypadku szkolnictwa wyższego nadanie tym podmiotom autonomii oznacza przyznanie daleko idącej samorządności, obejmującej uprawnienia m.in. do ustalania przez władze szkoły treści i formy nauczania, toku nauczania, tematyki i metod badań naukowych, prawo do prowadzenia przez szkołę działalności zarobkowej czy własnego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Podobnie jak w przypadku kościołów oraz związków zawodowych, szkoły wyższe ogranicza wymóg działania na podstawie i w granicach prawa. Uprawnienia te mogą ulec ograniczeniu także wskutek trwania stanu wojennego lub wyjątkowego⁷⁹⁵. Nadto, jak wynika z wyroku NSA z dnia 12 lipca 2011 r., zasada autonomii nie może być rozumiana jako dowolność postępowania organów uczelni w zakresie ich działania. Z tego też względu zakres uprawnienia organów szkoły wyższej nie obejmuje samodzielności w definiowaniu w regulaminie studiów przesłanek niepodjęcia studiów⁷⁹⁶.

⁷⁹⁰ A. Błaś, *Komentarz do art. 165 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 258.

⁷⁹¹ P. Sarnecki, „*Samorząd terytorialny*”, *Komentarz do art. 165*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2.

⁷⁹² Art. 70 Konstytucji RP.

⁷⁹³ Art. 25 ust. 3 Konstytucji RP.

⁷⁹⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 39-40.

⁷⁹⁵ *Ibidem*, s. 170-171.

⁷⁹⁶ I OSK 597/11, LEX nr 1230309.

Powyższe rozważania nasuwają wniosek, że zakres samodzielności organu jest w zasadniczym stopniu zdeterminowany warunkami ustrojowymi i układem organizacyjnym, w którym organ ten funkcjonuje. Inne postacie samodzielności da się wyróżnić z perspektywy prawa administracyjnego materialnego. Mając to na uwadze, można rozpatrywać problematykę prawnych form działania administracji, wskazując przykładowo zakres samodzielności w wydawaniu aktu administracyjnego.

Akt administracyjny podejmowany jest na podstawie i w granicach przysługujących danemu organowi kompetencji. Ponadto jest on wydawany w konkretnej sprawie i wywołuje skutki w sferze prawa administracyjnego, a czasami także w sferze innych działów prawa. W doktrynie występuje pogląd uznający akt administracyjny indywidualny za najbardziej typową prawną formę działania administracji publicznej, odpowiednią i właściwą dla ingerencji w sferę praw i obowiązków jednostki⁷⁹⁷. Organ administracji publicznej może dokonywać wyboru konkretnej formy rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy przepisy prawa jej nie określają. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to nieskrępowana samodzielność, ponieważ została ona w znacznym stopniu ograniczona odpowiednimi przepisami. Wynika to zarówno z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa”, jak i regulacji prawa procesowego⁷⁹⁸. Według art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji, o ile przepisy nie stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (§ 2 art. 104 k.p.a.). Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2011 r.⁷⁹⁹ wynika, iż „dokonując wykładni pojęcia decyzji administracyjnej, nie należy kierować się nazwą aktu, lecz tym, czy oznacza ono formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w znaczeniu przyjętym w art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a.”

Organ wydający decyzje administracyjne, będące najpowszechniejszą formą aktu administracyjnego, czyni to, korzystając z zakresu prawnej samodzielności, przybierającej często formę uznania administracyjnego, określanego jako postać normy blankietowej, przewidującej, że przy w pełni rozwiniętej hipotezie dyspozycja ma formę dysjunktywną, co pozwala organowi na wybieranie określonego sposobu zachowania pomiędzy kilkoma możliwościami wskazanymi w hipotezie tej normy. Dzięki temu organ może samodzielnie kształtować treść rozstrzygnięcia. Dokonując jego ustalenia, organ powinien wskazać mierniki, które posłużą mu w wyborze rozwiązania najodpowiedniejszego z punktu widzenia dobra publicznego oraz interesu adresatów wydawanego aktu⁸⁰⁰.

⁷⁹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 104*, [w:] *eidem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 636.

⁷⁹⁸ Por. *ibidem*, s. 640 oraz 657-658.

⁷⁹⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2011 r., III SA/Gd 587/10, Legalis nr 382942.

⁸⁰⁰ A. Błaś, J. Boć, *Prawne formy...*, s. 324.

Przepis ustanawiający uznanie administracyjne może być sformułowany na co najmniej kilka sposobów. Pierwszym z nich jest zastosowanie sformułowania „organ może”. W takim przypadku organ ma możliwość podjęcia określonego zachowania bez obowiązku podjęcia tego działania. Wyjątek zachodzi wtedy, gdy inny przepis prawa określa obligatoryjny charakter podjęcia działania przez organ w określonej sytuacji. Inna konstrukcja uznania polega na obowiązku wydania aktu przez organ, przy czym ustawodawca wymienia różne możliwości rozstrzygnięć w tej materii i wszystkie mają charakter równoprawny⁸⁰¹.

Uzupełniając prowadzone tu rozważania, warto wspomnieć również o zakresie samodzielności organu administracji publicznej w prawie procesowym. W tym celu nie sposób pominąć koncepcji B. Adamiak, określającej postępowanie administracyjne jako zorganizowany proces stosowania prawa obejmujący cztery etapy. Pierwszy z nich polega na ustaleniu normy, która jest dla organu obowiązująca, co jest związane w sposób bezpośredni z kwestią ustalenia podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Organ powinien zatem stwierdzić istnienie normy w konkretnym systemie prawnym, która reguluje dany zakres sprawy. Istotne jest również zbadanie właściwości decyzji administracyjnej oraz jej rozstrzygnięcia. Organ jest zobowiązany wskazać, czy norma ta obowiązuje, tzn. czy weszła w życie i nie została derogowana. Na tym etapie ustala on również rozumienie konkretnej normy prawnej. Po drugie, organ powinien uznać dany fakt za udowodniony na podstawie określonych materiałów i w oparciu o wybraną teorię dowodów. Dokonuje także ujęcia tego faktu w odpowiednią normę. Obowiązkiem organu jest bowiem przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które poprzedza wydanie decyzji. Co więcej, powinien on dokonać „przekładu” z języka, w którym sformułowany jest dany materiał dowodowy, na „język prawny”. W trzecim etapie organ jest zobligowany do dokonania subsumcji faktu uznanego za udowodniony pod stosowną normę prawną⁸⁰². Jak twierdzi J. Wróblewski, „Subsumcja ta jest konieczna, gdyż ona właśnie wiąże wydanie decyzji z jej podstawą prawną, jest niezbędna po to, aby decyzja zawierała podanie podstawy prawnej”⁸⁰³. Subsumcja polega zatem na ustaleniu zgodności obu stanów faktycznych, czyli stanu faktycznego sprawy i stanu abstrakcyjnego. Może się zdarzyć, że organ wcale nie będzie musiał podciągać danego stanu faktycznego pod normę prawną, a będzie zobowiązany ustalić, czy dany stan faktyczny zawiera cechy zamknięte w ujęciu prawnym. Wreszcie czwarty etap polega na ustaleniu następstw prawnych dla danego faktu. Warte zanotowania jest posiadanie przez organ pewnego

⁸⁰¹ J. Jagielski, J. Piecha, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 156-160.

⁸⁰² Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 oraz art. 77*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 85-89 oraz 537-541.

⁸⁰³ J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972, nr 12.

luzu decyzyjnego pierwszego stopnia i luzu decyzyjnego drugiego stopnia sprowadzające się do wyboru odpowiednich dyrektyw⁸⁰⁴.

Wskazana problematyka była również przedmiotem wyroku WSA w Olsztynie z dnia 25 września 2009 r.⁸⁰⁵, w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z art. 7 KPA w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co pozwoli dokonać subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną, a następnie ustalić konsekwencje prawne tych faktów. Konkretyzację powyższej zasady stanowi art. 77 KPA zobowiązujący organ administracji publicznej do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Przepisy te konstytuują zasadę prawdy obiektywnej, której istota sprowadza się do zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie możliwości badania stanu faktycznego sprawy i do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego – w myśl art. 80 KPA. Wyrazem tej oceny powinno być uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, uwzględniające wymagania określone w art. 107 KPA”.

Przedstawione wyżej rozważania pozwalają zwrócić uwagę na różne zakresy samodzielności istniejące w ramach polskiego porządku prawnego. Wnikliwe zbadanie problemu samodzielności prawotwórczej organu administracji publicznej, w tym administracji rządowej, wymaga uwzględnienia przede wszystkim pojęcia samodzielności w znaczeniu ustrojowym, ponieważ dla określenia zakresu swobody organu istotne znaczenie mają warunki ustrojowe, w których organ ten funkcjonuje. Inaczej bowiem przedstawia się sytuacja swobody działania realizowanej w ramach układu zdecentralizowanego, a inaczej w sytuacji organu scentralizowanego, tj. organu administracji rządowej.

4.3. Przedmiot samodzielności organu administracji publicznej w wydawaniu aktów prawa wewnętrznego

Bez wątplenia przedmiotem samodzielności organu administracji publicznej w wydawaniu aktów prawa wewnętrznego jest tzw. autonomia organizacyjna, wynikająca z niezależności organizacyjnej w kwestii regulowania spraw związanych z zasadami działania oraz z funkcjonowaniem aparatu pomocniczego. Autonomia jest ujmowana szeroko, jest to zjawisko o charakterze wielopostaciowym, które trudno ograniczyć do tylko jednej dyscypliny naukowej⁸⁰⁶. A. Bień-Kacała wskazuje, iż każdy podmiot mający konstytucyjnie przyznaną sferę niezależności powinien dysponować przestrzenią

⁸⁰⁴ Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 7...*, s. 540.

⁸⁰⁵ II SA/OI 529/09, Legalis nr 349512.

⁸⁰⁶ W. Gromski, *Autonomia i charakter instrumentalny prawa*, Warszawa 2000, s. 15-18.

autonomiczną potwierdzającą zasadność wydawania aktów prawa wewnętrznego w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania tego podmiotu, a także reguł i procedur związanych z działalnością aparatu pomocniczego⁸⁰⁷. Zasada ta, choć jest kojarzona z parlamentem, może być odnoszona do innych organów. Zaprezentowane ujęcie jest tym bardziej zasadne, że Konstytucja RP wprost wspomina o uprawnieniach dotyczących kształtowania zasad organizacji np. przez Radę Ministrów⁸⁰⁸.

Taki zakres swobody w obrębie regulacji wewnętrznej przyjmuje również doktryna w wypowiedziach dotyczących treści aktów prawa wewnętrznego. Mowa jest tutaj o zakresie działania organu, strukturze organizacyjnej⁸⁰⁹ czy sposobie realizowania zadań obowiązującym w danej jednostce organizacyjnej⁸¹⁰.

4.4. Zakres samodzielności organów administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego

Dokonane dotychczas ustalenia mają pierwszorzędne znaczenie dla określenia zakresu samodzielności poszczególnych organów administracji ze względu na usytuowanie organu w ramach układu scentralizowanego lub zdecentralizowanego. Z tego powodu należy zbadać relacje zachodzące w wybranych układach, oddzielnie dla organów administracji rządowej, państwowej oraz samorządowej.

4.4.1. Zakres samodzielności organów administracji rządowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego

Centralizacja jako zasada regulująca ustrój administracji rządowej zakłada ograniczoną samodzielność organów podporządkowanych. Dysponują one takim zakresem samodzielności, jaki uzyskają wskutek regulacji ustawowej i unormowań wynikających z kompetencji organów nadrzędnych. Ocena zakresu samodzielności organów administracji rządowej zostanie w szczególności dokonana w ramach kolejnego rozdziału pracy, w całości poświęconego badaniom układu scentralizowanego na podstawie analizy aktów prawnych wydawanych przez te organy. Przyjęcie takiej konstrukcji pracy uzasadnia ograniczenie czynionych tu rozważań jedynie do kilku wybranych kwestii.

Na wstępie wypada zauważyć, że o ile pozycja ustrojowa Rady Ministrów i Prezesa RM przemawia za uznaniem zasadniczo ich pełnej samodzielności w zakresie wydawania aktów wewnętrznych, o tyle unormowania dotyczące sytuacji ustrojowej ministra powodują

⁸⁰⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 219.

⁸⁰⁸ *Ibidem*, s. 219-221.

⁸⁰⁹ Na przykład W. Płowiec, *op. cit.*, s. 53.

⁸¹⁰ Na przykład L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa...*, s. 80.

konieczność przyjęcia nieco odmiennych ustaleń. Z tego powodu nie sposób pominąć kompetencji ministra wynikających z treści art. 34 i 34a ustawy o Radzie Ministrów. W myśl przywołanych unormowań minister kieruje działalnością podporządkowanych mu organów, urzędów oraz jednostek, nadzoruje je i kontroluje. Może tworzyć struktury organizacyjne podległych mu jednostek, a także wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Dla realizacji tych kompetencji minister wydaje statuty⁸¹¹ lub regulaminy⁸¹² podporządkowanych mu jednostek, określa zasady ich funkcjonowania⁸¹³ czy procedury obowiązujące wewnątrz jednostki⁸¹⁴. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na kompetencje kierownicze przysługujące Prezesowi RM wobec ministra. W tym miejscu za bezcelowe trzeba uznać powtórzenie wcześniejszych rozważań, warto jedynie wspomnieć o możliwości uchylecia zarządzenia ministra przez Prezesa RM, o czym mowa w art. 149 ust. 2 Konstytucji RP.

Zakres samodzielności centralnych organów administracji rządowej w ramach stanowienia aktów prawa wewnętrznego może być ograniczony wskutek kompetencji przysługujących zarówno Prezesowi RM, jak i właściwemu ministrowi. Z tego powodu nie sposób zapomnieć, iż statut określający zasady funkcjonowania organu centralnego nadaje jeden ze wskazanych wyżej organów nadrzędnych⁸¹⁵. Pomimo tego niezasadny byłby wniosek o braku samodzielności w tworzeniu struktur wewnętrznych, gdyż organ centralny może wydawać przykładowo regulamin organizacyjny⁸¹⁶. Kierowanie przez organ centralny podległą mu jednostką tworzy sposobność do stanowienia aktów prawa wewnętrznego w zakresie realizacji tej kompetencji. Dotyczy to szczególnie kwestii organizacyjnych, obejmujących choćby zasady prowadzenia polityki rachunkowej⁸¹⁷.

Kompetencje prawotwórcze terenowych organów administracji rządowej w zakresie administracji zespolonej i niezespolonej mogą być ograniczone poprzez kompetencje

⁸¹¹ Na przykład zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie nadania statutu Wyższemu Urzędowi Górniczemu (Dz. Urz. MŚ poz. 25).

⁸¹² Na przykład zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 25).

⁸¹³ Na przykład zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS poz. 83).

⁸¹⁴ Na przykład zarządzenie nr 36 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 września 2015 r. w sprawie organizacji, przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków i petycji w Ministerstwie Edukacji Narodowej (Dz. Urz. MEN poz. 33).

⁸¹⁵ Zob. np. art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1070).

⁸¹⁶ Na przykład zarządzenie nr 3 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (Dz. Urz. GIOŚ poz. 7).

⁸¹⁷ Zarządzenie nr 5 Głównego Inspektora Pracy z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip [dostęp: 15.06.2021].

przysługujące Radzie Ministrów, Prezesowi RM, ministrom i centralnym organom administracji rządowej. Zależności stąd wynikające można zobrazować na przykładzie konkretnego organu, np. powiatowego lekarza weterynarii.

Należy wskazać, że Rada Ministrów w świetle art. 146 ust. 3 Konstytucji RP kieruje administracją rządową. Wynika stąd sposobność do wpływania na pracę organów Inspekcji. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej. Z kolei minister do spraw rolnictwa, na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁸¹⁸, nadaje Głównemu Inspektorowi Weterynarii statut w drodze zarządzenia. Poza tym minister wydaje akty powszechnie obowiązujące oraz wewnątrznie obowiązujące, które mają wpływ na zakres prawotwórczej działalności organów inspekcji sanitarnej. Trzeba podkreślić, że akty wewnątrznie obowiązujące organów inspekcji nie powinny być sprzeczne z aktami powszechnie obowiązującymi. Nie mogą konkretnej kwestii regulować odmiennie. Ponadto w aktach powszechnie obowiązujących może zostać unormowane upoważnienie do uregulowania danego zagadnienia w akcie wewnątrznie obowiązującym. W odniesieniu do kompetencji Głównego Inspektora Weterynarii wypada zaznaczyć, że na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy organ ten może ustalać ogólne kierunki działania Inspekcji oraz wydawać instrukcje i polecenia powiatowym i granicznym lekarzom weterynarii. Co więcej, statut powiatowego inspektora weterynarii stanowi załącznik do zarządzenia Głównego Inspektora Weterynarii⁸¹⁹. Z kolei wojewódzki lekarz weterynarii, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, może wydawać m.in. instrukcje i polecenia powiatowym lekarzom weterynarii, dotyczące podjęcia określonych czynności.

Z powyższych rozważań wynika wniosek, iż hierarchiczna budowa administracji rządowej powoduje koncentrację uprawnień prawotwórczych na górze struktury. A zatem samodzielność prawotwórcza organów administracji rządowej jest realizowana w takim zakresie, w jakim pozwalają na to kompetencje organów nadrzędnych.

4.4.2. Zakres samodzielności organów administracji państwowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego

Oceniając stopień samodzielności prawodawczej organów umiejscowionych w ustroju administracji państwowej, należy na wstępie podkreślić wielość podmiotów zaliczanych do tej administracji. W dotychczasowych rozważaniach zamieszczono analizy dotyczące kilku podmiotów, tj. Prezydenta, KRRiT, RPO i NIK.

⁸¹⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 306.

⁸¹⁹ Na przykład zarządzenie nr 25/11 Głównego Komendanta Policji z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie nadania statutu powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w Gnieźnie, <http://www.piw.gniezno.pl/container/statut.pdf> [dostęp: 16.07.2021].

Bez wątpienia Prezydent RP jest organem wyposażonym w znaczny stopień samodzielności. Działalność prawodawcza o charakterze wewnętrznym jest przez Prezydenta realizowana w stosunku do podległych mu podmiotów, tj. Kancelarii Prezydenta RP, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabinetowej. Prezydent nikomu nie podlega. Nie jest z żadnym innym organem powiązany w taki sposób, aby mogło to oddziaływać na jego uprawnienia prawodawcze.

Drugi z wymienionych podmiotów, czyli KRRiT, ma uprawnienia do stanowienia uchwał na mocy postanowień konstytucyjnych. KRRiT jest podmiotem kolegialnym i nie może wydawać aktów administracyjnych. Z tego powodu podejmuje uchwały, które w zasadzie odpowiadają cechom aktu administracyjnego i dotyczą szczególnie działalności koncesyjnej.

Z kolei RPO jest podmiotem samodzielnym w zakresie działalności prawodawczej wewnętrznej. W tym celu należy przypomnieć wyrok TK z dnia 9 października 2009 r., na mocy którego art. 20 ust. 2 ustawy o RPO został uznany za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim upoważniał Marszałka Sejmu do nadania Statutu RPO. Niekonstytucyjność tego przepisu oznacza możliwość wydawania statutu przez samego RPO ze względu m.in. na brak organizacyjnej podległości RPO wobec Sejmu. Jak wynika z uzasadnienia wyroku TK, Rzecznika, jako organ państwa, cechuje niezawisłość, która powinna być także przymiotem „substratu osobowego” tego organu. „Sama niezależność od innych organów państwa oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów”. Jak dalej stwierdził TK (K 35/09), „Stąd niebudzące ówczesnie wątpliwości przekonanie, że mogą być doń kierowane akty prawne w ramach «władztwa organizacyjnego» oraz ustawowe upoważnienie Prezydium Sejmu do nadania – na wniosek Rzecznika – statutu określającego «zadania i organizację»”. W związku z tym kompetencja RPO w zakresie działalności prawodawczej odnoszącej się do Biura RPO nie jest ograniczona zależnościami wynikającymi z przepisów prawa, a zatem organowi temu przysługuje samodzielność w zakresie stanowienia struktury wewnętrznej.

Rozważania tu podjęte nie wyczerpują przywołanej problematyki. Spośród podmiotów klasyfikowanych do opisywanej grupy zwraca uwagę nietypowe usytuowanie NBP. Choć wskazany podmiot z całą pewnością stanowi część aparatu państwowego w najszerszym tego słowa znaczeniu, to spore wątpliwości budzi dokładne określenie jego statusu prawnego. Z mocy postanowień ustawy zasadniczej NBP posiada wyłączne prawo emisji pieniądza polskiego, a także kształtowania i realizacji polityki pieniężnej RP. Z tego powodu w opinii niektórych autorów NBP można uznać za organ państwa⁸²⁰. Zdaniem innych należy on do tzw. nietypowych podmiotów administrujących, ze względu na

⁸²⁰ Zob. na przykład P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 422.

„złożony” status prawny. Wynika to z regulacji art. 227 ust. 2 Konstytucji RP, zapewniającej NBP status centralnego banku państwa i jednocześnie wyposażającej go w cechy podmiotu gospodarczego. Poza tym organy NBP pełnią pewne funkcje o charakterze administracyjnym, zaś przepisy normujące status NBP zapewniają mu niezależność ustrojową⁸²¹. W. Sokolewicz zauważa, iż w sytuacjach, w których NBP realizuje zadania władzy publicznej, korzystając tym samym z kompetencji władczych wypływających ze sfery imperium, działa jako organ państwowy, o czym świadczy nie tylko wykonywanie zadań publicznych, ale także wydzielenie miejsca w strukturze aparatu państwowego czy posiadanie własnego substratu osobowego⁸²².

Nietypowy status NBP dotyczy także relacji łączących go z innymi bankami. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przesądziło o zakwalifikowaniu tej relacji jako podporządkowania funkcjonalnego, nie zaś hierarchicznego⁸²³. Z tego powodu NBP nie pełni funkcji koordynacyjnej wobec innych banków⁸²⁴. Zatem pomiędzy organami banków nie występuje kierownictwo, przynajmniej w ścisłym znaczeniu, cechą zaś konstytuującą pozycję NBP i jego organów jest niezależność, pozwalająca na samodzielne wypełnianie przypisanych mu funkcji w zakresie całego systemu gospodarczego i finansowego⁸²⁵. Niezależność NBP ma jednak ograniczony charakter, w szczególności z powodu kompetencji Rady Ministrów czy parlamentu. Widocznym tego przejawem są kompetencje kreacyjne Sejmu, uregulowane w art. 227 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie powoływania na sześcioletnią kadencję Prezesa NBP. Sejm sprawuje także nad NBP nadzór, który w doktrynie jest określany jako zwierzchnictwo⁸²⁶. Pomimo tego NBP jest podmiotem niezależnym, co przesądza o jego samodzielności w kształtowaniu struktury wewnętrznej.

4.4.3. Zakres samodzielności organów administracji samorządowej w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego

Na wstępie należy zaznaczyć, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest zapewniona przepisami Konstytucji RP i ustaw. Stanowi ona zasadniczą cechę modelową samorządu terytorialnego i fundamentalną ideę konstytuującą samorząd

⁸²¹ Zob. np. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 207-208.

⁸²² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 227 Konstytucji. Uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 5.

⁸²³ Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99.

⁸²⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 227 Konstytucji. Uwaga nr 5...*, s. 7.

⁸²⁵ C. Kosikowski, *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, PiP 2002, z. 11, s. 24.

⁸²⁶ O tym W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 227 Konstytucji. Uwaga nr 11...*, s. 18.

terytorialny⁸²⁷. Ustanowiona konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego znajduje swoje odzwierciedlenie w tworzeniu struktur wewnętrznych. Tematyka ta była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa sądowego. W świetle wyroku NSA z dnia 1 grudnia 1999 r.⁸²⁸ samorząd terytorialny charakteryzuje się pewną samodzielnością w wykonywaniu powierzonych mu zadań państwowych, co dotyczy także rozwiązywania swoich spraw ustrojowych.

Relacje zachodzące pomiędzy wójtem, starostą i marszałkiem w stosunku do podporządkowanych mu aparatów pomocniczych wskazują na samodzielność tych organów w zakresie kształtowania zasad funkcjonowania tych jednostek, co szczególnie dotyczy odpowiednio urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego.

Warto więc zbadać zakres samodzielności przysługujący tym organem. Z powodu zbliżonych kompetencji organów wykonawczych w badanej kwestii poniżej przedstawiono analizy dotyczące jedynie kompetencji wójta.

Zakres swobody przysługujący organowi wykonawczemu gminy odnosi się nie tylko do kwestii ustalania regulaminu urzędu gminy, co wynika bezpośrednio z ustawy, ale dotyczy także innych regulaminów, np. regulaminu gospodarowania i przyznawania świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych⁸²⁹. Co więcej, swoboda przysługująca wójtowi obejmuje także określanie innych spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu, jak choćby kwestii dotyczących wprowadzania zasad dokumentacji⁸³⁰, instrukcji obiegu dokumentów⁸³¹, zasad przeprowadzenia inwentaryzacji⁸³² czy podnoszenia kwalifikacji przez pracowników jednostki⁸³³.

Zakres samodzielności wójta w kwestii organizacji struktury wewnętrznej gminy był wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa sądów i administracji. Zagadnienie to

⁸²⁷ Szerzej na ten temat: A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, s. 18 i n. oraz E. Bojanowski, *Samodzielność wspólnot samorządowych wewnątrz systemu samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 28 i n.

⁸²⁸ II SA 1868/99, LEX nr 46739.

⁸²⁹ Zarządzenie nr 6A/2015 Wójta Gminy Krasne z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminu gospodarowania i przyznawania świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.gminakrasne.pl/biuletyn-informacji-publicznej/urząd/zarządzenia-wójta/7,6a2015,art.html> [dostęp: 10.07.2021].

⁸³⁰ Na przykład zarządzenie nr OK 6/2013 Wójta Gminy Dębica Kaszubska w sprawie wprowadzenia zmian do dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, http://ug.debnickakaszubska.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=247418 [dostęp: 10.07.2021].

⁸³¹ Na przykład zarządzenie nr Or 120.18.2015 Wójta Gminy Zębówice z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, <http://bip.zebowice.pl/404/zarządzenia-wójta-jako-kierownika-urzedu-z-2015-roku.html> [dostęp: 20.06.2021].

⁸³² Zarządzenie nr 30/2015/K Wójta Gminy Lubochnia w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji, <http://bip.lubochnia.pl/Article/get/id,18874.html> [dostęp: 10.07.2021].

⁸³³ Zarządzenie nr 4/05 Wójta Gminy Osielesko z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji pracowników, http://bip.osielsko.pl/?cid=164&bip_id=429 [dostęp: 10.07.2021].

odgrywa dość istotną rolę w praktyce funkcjonowania organów gminy, gdyż często dochodzi do naruszania kompetencji wójta przez organ stanowiący gminy. W wyroku NSA z dnia 12 września 1997 r.⁸³⁴ za niedopuszczalne uznano tworzenie przez radę gminy kancelarii rady gminy jako odrębnego zakładu pracy. Akceptacja dla tego typu struktur byłaby związana z naruszeniem art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego to wójtowi przysługują wyłączne prawa w zakresie kierowania pracą urzędu. Wola ustawodawcy byłaby zachowana, jeżeli „kancelaria rady” lub „biura rady” zostałyby jednostkami kierowanymi przez wójta, co nie wyklucza ich podporządkowania przewodniczącemu rady gminy w zakresie zadań przez nie wykonywanych⁸³⁵.

Podobne wnioski wynikają z wyroku z dnia 29 czerwca 1995 r.⁸³⁶, w którym uznano, że w statucie gminy nie można powoływać innych organów niż te przewidziane w ustawie o samorządzie gminnym. W tej konkretnej sprawie chodziło o powołanie takich organów, jak: prezydium rady, kolegium przewodniczących komisji, klubu radnych i kolegium ich przewodniczących oraz podkomisji. Jak podkreślał Sąd, społeczności lokalne mogą kształtować swą wewnętrzną strukturę administracyjną, ale swoboda w ich kształtowaniu powinna mieścić się w ramach ustaw.

Idąc dalej, warto wspomnieć, że w jednym z rozstrzygnięć nadzorczych uznano za to, iż rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie trybu powoływania członków gminnej rady działalności pożytku publicznego oraz organizacji i trybu jej działania, nie może przyjąć regulacji, zgodnie z którą obsługę administracyjną i biurową działalności rady pożytku publicznego zapewnić ma m.in. urząd gminy. Zapis taki wkracza w sferę uprawnień wójta, co należy uznać za istotne naruszenie prawa⁸³⁷. Jak wynika z przywołanego rozstrzygnięcia, rada gminy uregulowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania urzędu, czyniąc z niej obsługę biurową i administracyjną działalności rady polityki pożytku publicznego, co stanowiło wkroczenie w wyłączne uprawnienia wójta i było w konsekwencji sprzeczne z treścią art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Podobny wniosek dotyczy udzielania sołtysowi przez radę gminy pomocy w przygotowywaniu i organizacji zebrań oraz kontaktów z sołectwem. Wójt jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu gminy i to do sfery jego kompetencji należy prawo do nakładania na tych pracowników obowiązku udzielania pomocy sołtysowi w przygotowywaniu i organizacji zebrań oraz kontaktów z sołectwem. W konsekwencji rada gminy, nakładając na wójta obowiązek wyznaczenia pracownika do kontaktów z sołectwem,

⁸³⁴ II SA 1889/96, Legalis nr 41183.

⁸³⁵ A. Chmielnicka, P. Chmielnicki, *Regulaminy urzędu gminy, starostwa oraz komunalnych jednostek organizacyjnych. Wzory z komentarzem i orzecnictwem*, Warszawa 2006, s. 37.

⁸³⁶ III SA 1179/95. Zob. A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 184.

⁸³⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 września 2015 r. nr NK-N.4131. 47.11.2015.RJ1, Legalis nr 1325426.

naruszyła prerogatywy wójta. Podobne wnioski wypływają z innych rozstrzygnięć. Przykładowo w wyroku SA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r.⁸³⁸ uznano, że pracodawcą względem osób zatrudnionych w urzędzie gminy jest wójt, z racji pełnienia funkcji kierownika gminy, co nie pozwala radzie gminy na nakładanie na pracownika urzędu obowiązku sporządzenia kopii dostarczonego protokołu z przebiegu zebrania wiejskiego. Poza tym wójt jako wykonawca uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa może w szczególności zatrudniać i zwalniać kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Tak określona kompetencja wójta decyduje o tym, że zatrudnianie i zwalnianie kierowników tych jednostek stanowi wyłączne uprawnienie wójta⁸³⁹.

Samodzielność wójta w zakresie ustanawiania organizacji wewnętrznej urzędu gminy jest zatem znaczna. Pomimo tego organ wykonawczy gminy nie może tworzyć struktur w sposób nieprzewidziany w przepisach prawa. Poza tym akty normatywne o charakterze wewnętrznym wydawane przez wójta powinny odpowiadać wymogom określonym w art. 93 Konstytucji RP. Analiza przykładowych zarządzeń pozwala zwrócić uwagę na istotne uchybienia związane z tymi warunkami. Znaczna liczba zarządzeń wydawanych przez organ wykonawczy gminy nie ma charakteru abstrakcyjno-generalnego, co dotyczy np. powoływania komisji egzaminacyjnej⁸⁴⁰, zarządzenia w sprawie projektu planu finansowego na konkretny rok⁸⁴¹ czy w sprawie ogłaszania naboru na wolne stanowiska pracy w urzędzie⁸⁴² lub ustanowienia dnia wolnego od pracy⁸⁴³. Co więcej, niejednokrotnie zarządzenia, obok postanowień o charakterze normatywnym, zawierają postanowienia o charakterze indywidualnym, co nie powinno mieć miejsca⁸⁴⁴. W myśl rozważań prowadzonych w pierwszym rozdziale pracy taka praktyka stanowi znaczne naruszenie reguł konstytucyjnych i ustaleń doktryny i judykatury.

⁸³⁸ III SA/Wr 857/09, Legalis nr 222900.

⁸³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lipca 2005 r., IV SA/Wr 278/05, Legalis nr 160887.

⁸⁴⁰ Zob. np. zarządzenie Wójta Gminy Zębowice z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej nr Or.120.14.2015, <http://bip.zebowice.pl/404/zarzadzenia-wojta-jako-kierownika-urzedu-z-2015-roku.html> [dostęp: 10.07.2021].

⁸⁴¹ Na przykład zarządzenie nr 120.40.2–15 Wójta Gminy Trawniki z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie projektu planu finansowego dochodów i wydatków na 2016 r., <https://ugtrawniki.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/DOC291215–29122015122118.pdf> [dostęp: 20.07.2021].

⁸⁴² Zarządzenie nr 8/2015 Wójta Gminy Krasne z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia naboru na wolne stanowisko referendarza w Urzędzie Gminy Krasne, <http://www.gminakrasne.pl/biuletyn-informacji-publicznej/urzed/zarzadzenia-wojta/11,82015.art.html> [dostęp: 10.07.2021].

⁸⁴³ Zarządzenie nr 120.13.2015 Wójta Gminy Sadowie z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia dnia wolnego od pracy dla Urzędu Gminy Sadowie na dzień 15 sierpnia 2015 r., <http://www.bip.sadowie.akcessnet.net/index.php?idg=3&id=1060&x=71&y=83> [dostęp: 10.07.2021].

⁸⁴⁴ Zarządzenie nr 6/07 Wójta Gminy Korycin z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków rzeczowych urzędu gminy i jednostek mu podległych, <http://bip.ug.korycin.wrota.podlasia.pl/Zarz/Zarzkiem/ZarzK607.html> [dostęp 10.07.2021].

Podsumowanie

Samodzielność organów administracji publicznej w zakresie stanowienia aktów prawa wewnętrznego obejmuje kompetencje do tworzenia struktury wewnętrznej. Chodzi więc o ustalenie, na ile organy administracji publicznej mogą być kreatorami własnej struktury, a na ile muszą zostać wykonawcami postanowień aktów wydawanych przez organy nadrzędne.

Hierarchiczna budowa administracji rządowej powoduje koncentrację uprawnień prawotwórczych „na górze” tej struktury. A zatem samodzielność prawotwórcza organów administracji rządowej jest realizowana w takim zakresie, w jakim pozwalają na to kompetencje organów nadrzędnych. Z kolei w sytuacji organów administracji państwowej istnieją wyraźne różnice na gruncie ustrojowym, co wpływa także na odmienny zakres samodzielności w działalności prawodawczej wewnętrznej.

Na poziomie organów administracji państwowej zwraca uwagę zróżnicowany zakres samodzielności organu. W grupie tej z jednej strony występują organy, które w wyniku uwarunkowań ustrojowych mogą dość swobodnie kształtować strukturę wewnętrzną organu, np. Prezydent RP czy RPO, z drugiej strony mieszczą się w niej organy, których zakres samodzielności jest ograniczony wskutek kompetencji przysługujących podmiotom, którym są podporządkowane, np. NIK albo KRRiT.

Samodzielność organów samorządu terytorialnego bez wątplenia występuje w zakresie relacji pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządu. Wynika z tego brak hierarchicznego podporządkowania organów gminy organom powiatu oraz organów powiatu organom województwa. W stosunku do podporządkowanego aparatu pomocniczego organ wykonawczy gminy jest podmiotem samodzielnym, co przesądza o możliwości kreowania struktury urzędu. Należy jednocześnie zauważyć, iż w orzecznictwie wielokrotnie wskazywano na przypadki tworzenia organów nieprzewidzianych w przepisach ustaw, co dotyczyło tworzenia m.in.: kancelarii rady gminy, prezydium rady, klubu radnych czy podkomisji. Z tego powodu podkreślano, że swoboda kształtowania struktur wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego powinna mieścić się w ramach ustaw.

Zasada związania prawem działań administracji publicznej ma jednak określone konsekwencje. Organ nie może bowiem podejmować żadnej decyzji jedynie na podstawie względów natury politycznej, ekonomicznej oraz moralnej. Z zasady legalizmu wynika wymóg działania organu na podstawie i w granicach prawa. Innym warunkiem korzystania przez organ z samodzielności nadanej w przepisach prawa jest wymóg posiadania przez ten organ ustawowo określonej kompetencji do działania. Ponadto powinien to czynić na mocy upoważnienia zawartego w ustawie, a także z zastosowaniem właściwych

procedur. Treść dokonywanej czynności musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie, a czasami także z normami ujętymi w aktach wykonawczych⁸⁴⁵.

⁸⁴⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19.

Rozdział 5

Akty prawa wewnętrznego w praktyce organów administracji publicznej

Wprowadzenie

Przedmiot rozważań piątego rozdziału stanowią badania aktów prawa wewnętrznego w praktyce organów administracji publicznej. Analiza teoretyczna aktów prawa wewnętrznego podjęta w poprzednich rozdziałach uwypukliła szereg zagadnień związanych z ich problematyką. Wskazała na konstytucyjny model aktu prawa wewnętrznego, który powinien mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości.

W literaturze podobne badania były prowadzone m.in. przez J. Korczaka i W. Płowca. Pierwszy z wymienionych autorów analizował akty kierowania wydawane przez terenowe organy administracji państwowej w latach 1982-1984, drugi zaś skoncentrował swoją uwagę na uchwałach Rady Ministrów oraz zarządzeniach Prezesa RM, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Edukacji, Ministra Finansów, Ministra Infrastruktury, Ministra Kultury, Ministra Nauki i Informatyzacji, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Pożarnej ogłoszonych w dziennikach urzędowych tych organów.

Ze względu na zakres podmiotowy monografii zbadano w niej akty prawa wewnętrznego opublikowane przez wybrane organy administracji rządowej, państwowej oraz samorządowej w latach 2012-2020. Wybór dziewięcioletniego okresu ma swoje uzasadnienie. Po pierwsze, okres ten dotyczy ostatnich lat działalności organów administracji publicznej, a więc pozwala na wyciągnięcie najbardziej aktualnych wniosków. Po drugie, w prawie całym analizowanym okresie doszło do zmian politycznych, tzn. w tym czasie rządziły dwie polityczne koalicje, co pozwala zauważyć trwałe i czasowe tendencje w procesie wydawania aktów wewnętrznych. Po trzecie, wybrany okres badawczy pozwala na zauważenie pewnych reguł związanych z praktyką prawodawczą organów administracji publicznej.

Przedmiotem analizy są przede wszystkim akty prawa wewnętrznego wydawane przez organy administracji rządowej. Taki wybór nie może dziwić. Jest to historycznie ukształtowana przestrzeń dla aktów prawa wewnętrznego. *Res internae* była od zawsze ściśle związana z państwem, początkowo kojarzonym z władzą królewską, później już z organami administracji państwowej, obecnie zaś z organami administracji rządowej.

Administracja rządowa sama w sobie stanowi wieloaspektową, a przez to skomplikowaną przestrzeń badawczą. Z tego powodu warto podkreślić jej hierarchiczną budowę, a także uznać, iż właściwy wybór analizowanej materii powinien obejmować zarówno organy usytuowane najwyżej tej hierarchii, jak i umiejscowione na najniższych szczeblach. W związku z tym dokonałam opisanego poniżej doboru przedmiotu badań.

Po pierwsze, poddałam analizie akty prawa wewnętrznego wydawane przez naczelne organy administracji rządowej, tj. uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz akty prawa wewnętrznego stanowione przez trzech wybranych ministrów, tj. Ministra Zdrowia, Ministra Szkolnictwa Wewnętrznego oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji. Pierwsze z dwóch wymienionych organów działają w sferach szczególnie istotnych z perspektywy praw i obowiązków jednostki, tj. ochrony zdrowia i edukacji, natomiast trzeci pozwala na zbadanie funkcjonowania administracji publicznej.

Istniała potrzeba zweryfikowania aktów wydawanych przez wybranych wojewodów i przedstawicieli terenowych organów administracji rządowej, tj. wojewodę łódzkiego, wojewodę śląskiego i wojewodę dolnośląskiego, Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach i Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania. Należy zauważyć, iż spośród powiatowych organów terenowej administracji rządowej jedynie powiatowy inspektor nadzoru budowlanego należy do organów administracji zespolonej, co pozwoliło na dostrzeżenie relacji łączących ten organ zarówno z wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, jak i ze starostą.

Po drugie, zbadłam akty prawa wewnętrznego wydawane przez centralne organy administracji, tj. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezesa GUS, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Po trzecie, na przedmiot rozważań wybrałam także uchwały i zarządzenia wydawane przez organy gminy: Ełk, Widawa oraz Białaczów. Jedną z tez mojej pracy było zbadanie wpływu aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki. Ze względu na to, iż na poziomie gminy ten wpływ może być najbardziej odczuwalny dla jednostki, zdecydowałam o wyborze aktów wydawanych przez organy gminy. Uzupełniająco zostały zawarte

uchwały organów powiatu (oleśnickiego, trzebnickiego oraz oławskiego), a także organów samorządu województwa (dolnośląskiego, opolskiego oraz wielkopolskiego).

Podstawową trudnością w podjętych pracach badawczych była ograniczona dostępność materiału badawczego. Większość aktów prawa wewnętrznego nie została opublikowana, co miało wpływ na wybór terenowych administracji rządowej. Warto jeszcze dodać, że większość organów terenowych (poza wojewodami) nie publikuje aktów wewnętrznych. Niektórzy wojewodowie za to zamieszczają w dziennikach urzędowych jedynie akty mające status prawa miejscowego. Stąd w przypadku organów terenowych jednym z wyznaczników doboru organów była dostępność aktów wewnętrznych w dziennikach urzędowych lub na stronach internetowych urzędów.

Podobny problem w zakresie dostępności informacji o wydawanych aktach wewnętrznych występował na poziomie organów centralnych. Z tego powodu przeanalizowałam następujące akty administracji państwowej nierządowej: zarządzenia Prezydenta RP i Prezesa NBP opublikowane w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski oraz uchwały wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa.

Wymienione wyżej akty były w większości publikowane w dziennikach urzędowych (tj. w Monitorze Polskim, Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia, Dzienniku Urzędowym Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Dzienniku Urzędowym Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Statystycznego, Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego) lub na stronach internetowych (Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Żorach, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania oraz Krajowej Rady Sądownictwa oraz na stronach internetowych wybranych organów powiatów i województw).

Dobór materiału wpłynął na układ poniższego rozdziału. W pierwszej kolejności dokonałam opisu zebranego materiału normatywnego pod kątem liczby wydanych aktów, nazwy, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, normatywnego charakteru, podstawy prawnej, a także wpływu na sytuację podmiotów spoza administracji oraz trybu ogłaszania. W drugiej kolejności zaprezentowałam całościowe wnioski pozwalające na ocenę praktyki wybranych organów administracji publicznej.

5.1. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji rządowej

5.1.1. Akty naczelných organów administracji rządowej

W tej części pracy dokonałam opisu naczelných organów administracji rządowej, tj. uchwał Rady Ministrów, zarządzeń Prezesa RM oraz aktów zamieszczonych w dziennikach urzędowych Ministra Zdrowia, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także Ministra Administracji i Cyfryzacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że działalność prawodawcza Rady Ministrów przybrała dość skromne rozmiary. Z prowadzonych badań wynika, iż w analizowanym okresie wydawano następującą liczbę uchwał: w 2012 r. – 25 uchwał, w 2013 r. – 16, w 2014 r. – 37, w 2015 r. – 29, w 2016 r. – 10, w 2017 r. – 37, w 2018 r. – 11, w 2019 r. – 26, w 2020 r. – 18. Łącznie wydano ok. 200 uchwał. Około 25% do nawet ok. 50% z nich stanowiły uchwały wprowadzające zmiany w już przyjętych aktach prawnych.

Pierwsze uwagi odnoszą się do adresatów uchwał Rady Ministrów. Najliczniejszą grupę aktów stanowiły uchwały kierowane do całej Rady, dotyczące kierunków prowadzonej polityki państwa. Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji RP adresatami tych aktów byli Prezes Rady Ministrów i poszczególni ministrowie. Liczną grupę tworzyły akty regulujące finansowanie programów regionalnych poszczególných województw czy dotyczące zatwierdzania kontraktów wojewódzkich. Jak wynika z art. 3 pkt 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a zatem adresatami wymienionych aktów byli wojewodowie.

Z analizy materiału normatywnego wynika, że prawie cała działalność uchwałodawcza Rady Ministrów została skoncentrowana na przyjmowaniu programów lub planów rządowych, szczególnie w zakresie pomocy rodzinie i pomocy społecznej⁸⁴⁶ lub innych programów społecznych⁸⁴⁷, oraz finansach publicznych⁸⁴⁸. Przedmiot unormowań stanowiło także m.in.: zatwierdzanie kontraktów terytorialnych poszczególných

⁸⁴⁶ Na przykład uchwała Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, M.P. poz. 430; uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, M.P. poz. 445.

⁸⁴⁷ Na przykład: Uchwała nr 6 z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”, M.P. poz. 167; czy Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514).

⁸⁴⁸ Na przykład uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014-2017, (M.P. poz. 319).

województw, przyjmowanie planów operacyjnych dla poszczególnych województw⁸⁴⁹ oraz przyjmowanie innych planów, programów i strategii⁸⁵⁰. Służyły także przyjęciu określonego stanowiska czy wyrażenia zgody na podjęcie czynności⁸⁵¹.

Interpretacja uchwał Rady Ministrów prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, należy wskazać na wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych z nich. Warto zauważyć, że w większości przypadków podjęte akty dotyczyły sprecyzowanego okresu, a więc ulegały konsumpcji wskutek jednorazowego zastosowania ze względu na dokonanie określonych czynności, tj. uchwalenie planu, programu czy strategii na konkretnie wskazany okres. Jednym z wielu przykładów jest tu uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013⁸⁵² czy uchwała Nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021⁸⁵³. Przykładowo na stronie Sejmu opublikowano Uchwałę nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022⁸⁵⁴, gdzie dodatkowo wskazano na zapis „akt jednorazowy”⁸⁵⁵. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami takie uchwały nie posiadają cech aktów abstrakcyjno-generalnych, a więc nie mogą mieć charakteru normatywnego. Poza tym istnieją wątpliwości co do treści normatywnej uchwały dotyczącej zatwierdzenia, gdyż nie wynika z niej, aby zawierała ona element nowości, stanowiący niezbędny element stwierdzenia jej normatywności⁸⁵⁶. W drugiej kolejności warto podkreślić, iż niejednokrotnie uchwały Rady Ministrów mogą wywierać pośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, tym bardziej że dotyczą programów rządowych i są podejmowane w dziedzinach szczególnie ważnych dla jednostki, przede wszystkim w zakresie pomocy społecznej i pomocy rodzinie. Jak wynika z dokonanych

⁸⁴⁹ Na przykład uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 304); uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 305); uchwała nr 50 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 306).

⁸⁵⁰ Na przykład uchwała nr 51 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 307); uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378).

⁸⁵¹ Uchwała nr 170 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji zestawu celów środowiskowych dla wód morskich (M.P. z 2019 r. poz. 173).

⁸⁵² M.P. poz. 642.

⁸⁵³ M.P. poz. 455.

⁸⁵⁴ M.P. poz. 784.

⁸⁵⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20160000784> [dostęp: 19.07.2021].

⁸⁵⁶ Uchwała nr 60 Rady Ministrów z dnia 5 maja 2017 r. w sprawie zatwierdzenia zmiany Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Mazowieckiego (M.P. poz. 545).

obliczeń, stanowiły one ok. 15% działalności uchwałodawczej Rady Ministrów. Przyjmowane plany i programy działania są aktami polityki rządu i mają często bezpośrednie przełożenie na treść podejmowanych zabiegów legislacyjnych.

W zakresie podstawy prawnej wypada wspomnieć, że w badanym okresie nie podjęto ani jednej uchwały samoistnej opartej jedynie na przepisach Konstytucji RP, za to w kilku uchwałach nie podano żadnej podstawy prawnej⁸⁵⁷. Niektóre uchwały miały charakter intencyjny (nie normatywny) i dotyczyły przykładowo przyznania medali i odznaczeń w związku z uroczystościami państwowymi⁸⁵⁸. Dodatkowo zwraca uwagę podstawa prawna zastosowana w jednej z uchwał, tj. w uchwale nr 28 Rady Ministrów z dnia 7 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia Krajowej Jednostki Europolu, która została wydana jedynie na podstawie art. 8 ust. 1 decyzji Rady 2009/31/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji⁸⁵⁹.

Podstawę prawną uchwał stanowił jeden przepis ustawy. Zdecydowana większość z nich została podjęta na podstawie art. 140 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸⁶⁰ oraz przepisów ustawy o Radzie Ministrów, np. art. 12 czy 39 ust. 5. Najczęstszą podstawę uchwał stanowił art. 140 ust. 2 pkt 1 ustawy. Uchwalono je w listopadzie 2014 r., w czerwcu oraz w lipcu 2015 r. Inne podstawy prawne stanowiły na przykład: art. 20 ust. 4 ustawy, co miało związek z przyjmowaniem planów operacyjnych dla poszczególnych województw⁸⁶¹. Dotyczyło to uchwał przyjmowanych szczególnie w latach 2012-2013, ponieważ wspomniany przepis został uchylony ustawą z dnia 20 stycznia 2014 r. Ustawa ta weszła w życie w dniu 8 kwietnia

⁸⁵⁷ Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (M.P. z 2014 r. poz. 118); uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205); uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Banku Danych Agencji Jądrowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (M.P. poz. 949); uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 27 października 2015 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1063); Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 11 września 2019 r. w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa” (M.P. poz. 862); Uchwała nr 42 z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa” (M.P. poz. 403).

⁸⁵⁸ Na przykład: Uchwała nr 70 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie odznaki okolicznościowej – „Medal 100-lecia Odzyskania Niepodległości” (M.P. poz. 473).

⁸⁵⁹ M.P. poz. 156.

⁸⁶⁰ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

⁸⁶¹ Na przykład uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 304); uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 305); uchwała nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 359).

2014 r.⁸⁶² Zasygnalizowania wymaga, iż niektóre z podstaw prawnych, np. art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸⁶³, nie zawierały wskazania formy prawnej, w której powinien zostać przyjęty dany plan (w tym wypadku Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie)⁸⁶⁴.

Idąc dalej, nie sposób pominąć kwestii publikacji uchwał Rady Ministrów. Może niepokoić fakt, iż niejednokrotnie uchwały były publikowane po upływie co najmniej kilkudziesięciu dni⁸⁶⁵, mimo że w wielu przypadkach ich wejście w życie zostało ustalone na dzień podpisania⁸⁶⁶ lub na dzień następujący po dniu podjęcia⁸⁶⁷. W większości przypadków nakładano na organ obowiązek ich publikacji. Najczęściej stosowano zwrot: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu”⁸⁶⁸. W kilkunastu aktach wejście w życie ustalono na dzień podjęcia lub podpisania uchwały⁸⁶⁹. Stosowano także sformułowania: „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”⁸⁷⁰ oraz „z dniem 1 lipca 2012 r.”⁸⁷¹, „z dniem 1 stycznia 2015 r.”⁸⁷², „z dniem 31 października 2015 r.”⁸⁷³, „wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą od 29 listopada i podlega ogłoszeniu”⁸⁷⁴.

Drugą z analizowanych form aktów prawa wewnętrznego stanowiły zarządzenia wydawane przez Prezesa RM. Z dokonanych obliczeń wynika, iż w badanym okresie wydano 450 zarządzeń, tj. w 2012 r. – 38, w 2013 r. – 30, w 2014 r. – 26, w 2015 r. – 45, w 2016 r.

⁸⁶² Dz. U. poz. 379.

⁸⁶³ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.

⁸⁶⁴ Zob. na przykład: Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 (M.P. poz. 1254).

⁸⁶⁵ Uchwała nr 170 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji zestawu celów środowiskowych dla wód morskich (M.P. z 2019 r. poz. 173).

⁸⁶⁶ W przypadku uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205) okres pomiędzy podjęciem a ogłoszeniem wyniósł dwadzieścia trzy dni.

⁸⁶⁷ Na przykład Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).

⁸⁶⁸ Na przykład: uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 811).

⁸⁶⁹ Uchwała nr 175/2014 Rady Ministrów z dnia 27 października 2014 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Banku Danych Agencji Energii Jądrowej (M.P. poz. 949).

⁸⁷⁰ Na przykład uchwała nr 209 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Uniwersytet Warszawski 2016-2025” (M.P. poz. 1124).

⁸⁷¹ Uchwała nr 104/2012 Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (M.P. poz. 455).

⁸⁷² Uchwała nr 266 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2014 r. uchylająca uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. poz. 1222).

⁸⁷³ Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 2 października 2015 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1063).

⁸⁷⁴ Uchwała nr 45 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (M.P. poz. 301).

– 75, w 2017 r. – 55, w 2018 r. – 68, w 2019 r. – 44, 2020 r. – 76. Około 50% badanych aktów stanowiły nowe zarządzenia, pozostałe zaś były aktami zmieniającymi treść zarządzeń.

Adresatami aktów Prezesa RM były organy i jednostki podporządkowane Prezesowi RM. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 148 pkt 2 i 7 Konstytucji RP Prezes RM kieruje pracami Rady Ministrów i jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. W badanym obszarze adresatami wydawanych aktów byli przede wszystkim ministrowie, ale także Rada Ministrów⁸⁷⁵, centralne organy administracji rządowej⁸⁷⁶ lub inni pracownicy administracji rządowej⁸⁷⁷.

Podstawowy przedmiot zarządzeń Prezesa RM stanowiło nadawanie statutów. W badanym okresie kilkakrotnie dokonywał on zmian w statusie Kancelarii Prezesa RM⁸⁷⁸, wielokrotnie także nadawał i zmieniał statuty poszczególnych ministerstw, np. Ministerstwa Edukacji Narodowej⁸⁷⁹, Ministerstwa Gospodarki⁸⁸⁰, Ministerstwa Sprawiedliwości⁸⁸¹,

⁸⁷⁵ Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. poz. 395).

⁸⁷⁶ Zarządzenie nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego (M.P. poz. 1264).

⁸⁷⁷ Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017 (M.P. poz. 737).

⁸⁷⁸ Na przykład zob. zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 86); zarządzenie nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 329); zarządzenie nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 106); zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 258); zarządzenie nr 94 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 919).

⁸⁷⁹ Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej (M.P. poz. 80); zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej (M.P. poz. 48).

⁸⁸⁰ Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Narodowej (M.P. poz. 56); zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki (M.P. poz. 655).

⁸⁸¹ Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 106); zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 683); zarządzenie nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 141); zarządzenie nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 382).

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁸⁸², Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii⁸⁸³, Ministerstwa Finansów⁸⁸⁴ czy Ministerstwa Cyfryzacji⁸⁸⁵.

Kolejnym przedmiotem zarządzeń Prezesa RM było nadanie statutów innym organom lub zmiana tych statutów. Dotyczyło to np. Głównego Inspektora Transportu Drogowego⁸⁸⁶, Agencji Wywiadu⁸⁸⁷, Biura Rzecznika Praw Pacjenta⁸⁸⁸, Urzędu Regulacji Energetyki⁸⁸⁹ czy Rządowego Centrum Legislacji⁸⁹⁰.

Ważny przedmiot działalności w zakresie aktów prawa wewnętrznego stanowiło powoływanie jednostek organizacyjnych, tj. komitetów⁸⁹¹, rad⁸⁹² oraz zespołów⁸⁹³.

⁸⁸² Zarządzenie nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 146); zarządzenie nr 71 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 648); zarządzenie nr 111 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 1013); zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 562); zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 373).

⁸⁸³ Zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 maja 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Przedsiębiorczości i Technologii (M.P. poz. 456).

⁸⁸⁴ Zarządzenie nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 382); zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 504).

⁸⁸⁵ Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Cyfryzacji (M.P. poz. 477).

⁸⁸⁶ Zarządzenie nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego (M.P. poz. 820).

⁸⁸⁷ Na przykład zarządzenie nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. poz. 935).

⁸⁸⁸ Na przykład zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Praw Pacjenta (M.P. poz. 192).

⁸⁸⁹ Na przykład zarządzenie nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M.P. poz. 971).

⁸⁹⁰ Na przykład zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M.P. poz. 105).

⁸⁹¹ Na przykład zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M.P. poz. 1; zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie powołania Komitetu sterującego do spraw inicjatywy „Obywatel” (M.P. poz. 657).

⁸⁹² Na przykład zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji (M.P. poz. 79); zarządzenie nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2012 r. w sprawie Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych (M.P. poz. 696).

⁸⁹³ Na przykład: zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw implementacji do polskiego systemu statystyki publicznej międzynarodowej klasyfikacji przestępczości do celów statystycznych (M.P. poz. 61); zarządzenie nr 108 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji Działań na rzecz Rozwoju Partnerstwa Strategicznego między Rzeczypospolitą Polską a Chińską Republiką Ludową (M.P. poz. 969); zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. (M.P. poz. 261).

Prezes RM wydawał zarządzenia także w innych sprawach. Przedmiotem ich normowania były: zasady i tryb postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją⁸⁹⁴, kontrola realizowanych postępowań⁸⁹⁵, organizacja i tryb pracy⁸⁹⁶ oraz pozostałe kwestie⁸⁹⁷.

Należy zwrócić uwagę, że niektóre zarządzenia ulegały konsumpcji wskutek jednorazowego zastosowania⁸⁹⁸. Niejednokrotnie zawierały one obok norm generalnych także normy indywidualne. Najbardziej widocznym tego przykładem mogą być zarządzenia normujące powołanie zespołu, które obok zadań i organizacji aparatu pomocniczego Prezesa RM określały też kwestie powoływania na określone stanowisko⁸⁹⁹.

Podstawę prawną omawianych aktów na ogół stanowił jeden przepis ustawy. Z podjętych analiz wynika, iż czasami podawano dwa przepisy ustawy, np.: „na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów [...] w związku z art. 2 Europejskiej Konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzonej w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r.”⁹⁰⁰.

Zarządzenia Prezesa RM miały różną podstawę prawną. Warto jednak wskazać, że zdecydowanie najczęściej upoważnienie do ich wydania stanowiły art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 39 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów⁹⁰¹. Pierwsze z wymienionych przepisów legitymują Prezesa RM z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów

⁸⁹⁴ Na przykład zarządzenie nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (M.P. poz. 77); zarządzenie nr 64 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. poz. 550).

⁸⁹⁵ Na przykład zarządzenie nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów kontroli postępowań zrealizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (M.P. poz. 639).

⁸⁹⁶ Na przykład zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. poz. 926); zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. oraz wsparcia organizacji Światowych Dni Młodzieży Kraków 2016 (M.P. poz. 280).

⁸⁹⁷ Na przykład zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. poz. 1051).

⁸⁹⁸ Na przykład zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017 (M.P. poz. 122).

⁸⁹⁹ Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie Zespołu Doradców Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 376).

⁹⁰⁰ Zarządzenie nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2012 r. w sprawie Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych (M.P. poz. 696).

⁹⁰¹ Na przykład zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. oraz wsparcia organizacji Światowych Dni Młodzieżowych Kraków 2016 (M.P. poz. 280).

do tworzenia organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa RM, a w szczególności rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Prezes RM, tworząc jednostki organizacyjne, powinien określać ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania. Z kolei art. 39 ust. 5 ustawy określa formę zarządzenia dla statutu normującego szczegółową strukturę organizacyjną.

Wszystkie badane zarządzenia zawierały przepis o wejściu w życie, który został sformułowany na kilka sposobów. Zdecydowanie najczęściej, bo aż w ok. 80% przypadków, sięgnięto po zwroty: „z dniem ogłoszenia”, „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”, „14 dni od dnia ogłoszenia”. Pojawiały się także inne określenia, tj. „z dniem podpisania”⁹⁰², „z pierwszym dniem miesiąca po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia”⁹⁰³, „po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia”⁹⁰⁴, „1 marca 2012 r.”⁹⁰⁵, „8 września 2012 r.”⁹⁰⁶, „1 stycznia 2013 r.”⁹⁰⁷, „z dniem 1 stycznia 2014 r.”⁹⁰⁸, „z dniem 1 lutego 2014 r.”⁹⁰⁹, „11 maja 2015 r.”⁹¹⁰, „1 lipca 2016 r.”⁹¹¹ czy „30 listopada 2018 r.”⁹¹². Wśród analizowanych przypadków zwraca uwagę wydawanie zarządzenia z mocą wsteczną, co miało miejsce w zarządzeniu nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji⁹¹³.

Co warte podkreślenia, w co najmniej kilkunastu przypadkach odnotowano moc wsteczną aktu, przedstawiającą się w zapisach „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem

⁹⁰² Na przykład zarządzenie nr 112 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie zniesienia Rady Rozwoju Nauki i Technologii (M.P. poz. 1019).

⁹⁰³ Na przykład zarządzenie nr 87 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 września 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (M.P. poz. 906).

⁹⁰⁴ Na przykład zarządzenie nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M.P. poz. 971).

⁹⁰⁵ Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. poz. 106).

⁹⁰⁶ Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 648).

⁹⁰⁷ Zarządzenie nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Naczelnjej Dyrekcji Archiwów Państwowych (M.P. poz. 821).

⁹⁰⁸ Zarządzenie nr 96 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju (M.P. poz. 863).

⁹⁰⁹ Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M.P. poz. 105).

⁹¹⁰ Zarządzenia nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych (M.P. poz. 388).

⁹¹¹ Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. poz. 595).

⁹¹² Zarządzenie nr 211 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. poz. 1160).

⁹¹³ M.P. poz. 105.

następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r.”⁹¹⁴ lub „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r.”⁹¹⁵. Można wskazać też na przykłady braku właściwej podstawy prawnej, o czym świadczy treść Zarządzenia nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze”, którego podstawą jest art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹¹⁶. Jak wynika z analizy przywołanego art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 3, przepis ten upoważnia kolejno do powołania stałego komitetu, komitetu do rozpatrywania konkretnej sprawy albo rady lub zespołu. W powołanym przepisie nie ma mowy o możliwości powołania pełnomocnika, więc należy uznać, że organ działał bez podstawy prawnej⁹¹⁷. Z kolei na tej samej ogólnej podstawie prawnej, czyli art. 12 ustawy o Radzie Ministrów, zostało przyjęte Zarządzenie nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych⁹¹⁸. Podstawa ta jest nieprecyzyjna, gdyż ust. 1 pkt 3 wskazuje jedynie na możliwość powołania rady.

Trzecią z analizowanych grup tworzyły akty wydawane przez Ministra Zdrowia, Ministra Administracji i Cyfryzacji⁹¹⁹ oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia opublikowano: w 2012 r. – 104 akty, w 2013 r. – 53, w 2014 r. – 85, w 2015 r. – 86, w 2016 r. – 135, w 2017 r. – 130, w 2018 r. – 125, w 2019 r. – 108, w 2020 r. – 121, co łącznie dało liczbę 947 aktów. Z Dziennika Urzędowego Ministra Administracji i Cyfryzacji zbadano: z 2012 r. – 37 aktów, z 2013 r. – 36 aktów, z 2014 r. – 35 aktów, z 2015 r. – 79 aktów, czyli w sumie 187 aktów, oraz z Dziennika Urzędowego Ministerstwa Cyfryzacji poddano analizie akty: z 2016 r. – 55, z 2017 r. – 36, z 2018 r. – 31, z 2019 r. – 34 oraz z 2020 r. – 36. W Dzienniku Urzędowym Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zamieszczono łącznie 633 akty, tj. w 2012 r. – 77, w 2013 r. – 64, w 2014 r. – 71, w 2015 r. – 69, w 2016 r. – 85, w 2017 r. – 71, w 2018 r. – 58, w 2019 r. – 85, 2020 r. – 53. Spośród trzech badanych ministerstw najwięcej aktów zostało wydanych przez Ministra Zdrowia, najmniej przez Ministra Administracji i Cyfryzacji lub Ministra Cyfryzacji. W kontekście ostatniego z wymienionych ministerstw zwraca uwagę ponad

⁹¹⁴ Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Pacjenta (M.P. poz. 53).

⁹¹⁵ Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Środowiska (M.P. poz. 191).

⁹¹⁶ M.P. poz. 293.

⁹¹⁷ Zob. też: Zarządzenie nr 273 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rady Ministrów do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (M.P. z 2020 r. poz. 4).

⁹¹⁸ M.P. poz. 442.

⁹¹⁹ Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. utworzono Ministerstwo Cyfryzacji, Dz. U. z 2015 r. poz. 2077. Tym samym utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501).

dwukrotnie wyższa liczba aktów wydanych w 2015 r. w porównaniu do każdego z trzech wcześniejszych lat. Przyczyn takiego stanu może być wiele. Należy jednak podkreślić, iż w dniu 22 września 2014 r. doszło do zmiany na stanowisku ministra, co mogło mieć w konsekwencji wpływ na funkcjonowanie ministerstwa i rozmiary działalności prawotwórczej⁹²⁰.

Wśród opublikowanych dokumentów należy podkreślić akty wydane przez ministrów. Minister Zdrowia wydawał zarządzenia, obwieszczenia i komunikaty, Minister Administracji i Cyfryzacji publikował zarządzenia, decyzje oraz obwieszczenia, a Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zarządzenia, komunikaty, obwieszczenia, a także orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli Akademickich. Można również zauważyć, iż w przykładowo w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia zostały opublikowane akty także innych organów. Chodzi przykładowo o komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na rok 2021⁹²¹, który z uwagi na wartość i znaczenie dla jednostki, a także wpływ na jednostkę powinien być przyjęty w mojej ocenie w formie aktu normatywnego. Warto wspomnieć także o publikacji aktów Głównego Inspektora Sanitarnego w Dzienniku Urzędowym Ministra Administracji i Cyfryzacji. Z tego powodu nie sposób pominąć naruszeń wynikłych z ich wydania⁹²².

Należy tutaj omówić dwie zasadnicze kwestie. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na obwieszczenia wydawane przez Ministra Zdrowia w sprawie wykazu leków refundowanych⁹²³, w których zawarto zwrot „ustala się” wskazujący na treść normatywną. Podstawą prawną tych obwieszczeń jest art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁹²⁴. W świetle tego przepisu „Minister właściwy do spraw zdrowia

⁹²⁰ Na marginesie warto wskazać liczbę dokumentów opublikowanych w innych Dziennikach Urzędowych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r.: Minister Edukacji Narodowej – 120, Minister Skarbu Państwa – 133, Minister Pracy i Polityki Społecznej – 162, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 214, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 270, Minister Finansów – 287, Ministra Środowiska – 297, Minister Sprawiedliwości – 980, Minister Obrony Narodowej – 1629.

⁹²¹ Dz. Urz. MZ poz. 1117.

⁹²² Na przykład zarządzenie nr 48/12 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych dotyczących kontroli stanu sanitarnego kąpielisk, (Dz. Urz. MAiC poz. 16).

⁹²³ Por. obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. Urz. MZ poz. 66; obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 26 października 2012 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. Urz. MZ poz. 76; obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. Urz. MZ poz. 128).

⁹²⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 523.

ogłasza, w drodze obwieszczenia, wykazy refundowanych [...] leków”. Czy zatem forma obwieszczenia została prawidłowo zastosowana? Z postanowienia NSA z dnia 28 listopada 2011 r.⁹²⁵ wynika abstrakcyjno-generalny charakter tego obwieszczenia i jego kwalifikacja jako aktu stanowienia prawa, a nie stosowania prawa. Z tego powodu uznano, że jak każdy akt generalno-abstrakcyjny wydany przez naczelny lub centralny organ państwa podlega ono kognicji sądu konstytucyjnego. Takie stanowisko NSA w moim przekonaniu potwierdza charakter normatywny analizowanego obwieszczenia i wzmacnia przekonanie, że zastosowana tu forma nie jest prawidłowa. Obwieszczenie nie może być kwalifikowane jako akt stanowienia prawa ze względu na brak takiego postanowienia w Konstytucji RP. Równie nieprawidłowe, ze względu na zakres regulowanej materii, wydaje się być wydanie zarządzenia czy innego aktu wewnętrznego. Niewykluczone, iż najbardziej odpowiednią formą byłoby tutaj rozporządzenie ze względu na powszechnie obowiązujący charakter.

Podobne wątpliwości pojawiają się także w przypadku obwieszczenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Administracji i Cyfryzacji lub przez niego nadzorowanych⁹²⁶, w którym zastosowano zwrot „ustala się”. Podstawa prawna, tj. art. 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów, wskazuje na formę obwieszczenia. W tej sytuacji wydaje się, że obwieszczenie pełni jedynie charakter informacyjny, nie ma charakteru normatywnego, a zwrot „ustala się” powinien zostać zastąpiony sformułowaniem „ogłasza się”.

Kontynuując ten wątek, trzeba wspomnieć, że uwagę zwraca komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego określającego maksymalną wysokość miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie pozwalającą studentowi lub doktorantowi na otrzymanie kredytu studenckiego⁹²⁷. W treści komunikatu zastosowano sformułowanie „ustalam”, co by sugerowało, iż akt ten zawiera treści normatywne. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, iż komunikat dotyczy zagadnień ważnych społecznie, a sprawy w nim unormowane mają bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, tj. studenta ubiegającego się o przyznanie kredytu. Z tego powodu należy zbadać § 5 pkt 10 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich, który został powołany w treści analizowanego komunikatu jako jego podstawa prawna⁹²⁸.

⁹²⁵ II GSK 1660/12, Legalis nr 1120990.

⁹²⁶ Dz. Urz. MAiC poz. 28.

⁹²⁷ Na przykład komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającej studenta lub doktoranta do otrzymania kredytu studenckiego w roku akademickim 2012/2013, (Dz. Urz. MNiSW poz. 74).

⁹²⁸ Dz. U. Nr 87, poz. 560 ze zm.; obecny t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1 ze zm. Akt ten został uchylony rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania pożyczek i kredytów studenckich, (Dz. U. poz. 1905).

W związku z tym nie można nie zauważyć, iż minister ma obowiązek ogłosić maksymalną wysokość miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie uprawniającą studenta do otrzymania pożyczki lub kredytu. Wynika z tego, iż forma komunikatu jest zgodna z dyspozycją rozporządzenia. Pomimo tego warto rozważyć, czy zastosowane rozwiązanie jest prawidłowe. Według § 5 ust. 9 rozporządzenia Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawia Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego zbiorczą informację na temat liczby złożonych wniosków o kredyt lub pożyczkę w podziale na poszczególne przedziały dochodu na osobę w rodzinie studenta. Na podstawie takich danych minister dokonuje konkretyzacji maksymalnej wysokości dochodu uprawniającej do pożyczki lub kredytu. W takiej sytuacji minister, ogłaszając tę kwotę, w rzeczywistości ustala jej wysokość. Z tego powodu uważam, że zastosowana tu forma komunikatu nie jest prawidłowa i należałoby rozważyć, czy w tym przypadku nie powinna być zastosowana forma rozporządzenia.

Kolejne wątpliwości dotyczą decyzji wydanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, które pomimo nazwy sugerującej formę decyzji administracyjnych w rzeczywistości nimi nie są. Dla potwierdzenia powyższej tezy należy przykładowo wskazać na decyzję nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych państwa w częściach, których głównym dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji⁹²⁹. Inny przykład stanowi decyzja nr 21 Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego⁹³⁰. Adresatami tych decyzji są organy podporządkowane ministrowi lub w stosunku do których sprawuje on nadzór. Choć omawiany akt zawiera elementy indywidualno-konkretne, to w żaden sposób nie można go nazwać decyzją, gdyż nie został skierowany do jednostki spoza administracji. Podobne uwagi dotyczą innych aktów wydanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, określanych jako „decyzje”. Przykładowo można wskazać na decyzje dotyczące określenia rocznego planu emisji znaczków pocztowych⁹³¹ czy zakresu czynności Sekretarza Stanu⁹³². Struktura tych aktów nie przypomina decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Trudno też omawiane akty nazwać zarządzeniami, gdyż odstępują one wyraźnie od abstrakcyjno-generalnego charakteru aktu normatywnego. Dodatkowo

⁹²⁹ Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 6.

⁹³⁰ Dz. Urz. MC poz. 13.

⁹³¹ Na przykład decyzja nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie określenia rocznego planu emisji znaczków pocztowych na 2013 r., Dz. Urz. MAiC poz. 16; decyzja nr 6 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 marca 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie określenia rocznego planu emisji znaczków pocztowych na 2012 r., (Dz. Urz. MAiC poz. 15).

⁹³² Na przykład decyzja nr 24 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, (Dz. Urz. MAiC poz. 31).

w zarządzeniu zastosowano określenie „zarządza się”, co ewidentnie świadczy, że forma decyzji nie jest właściwa. Z tej perspektywy może się wydawać, że zastosowana forma „decyzji” miała wskazywać na indywidualno-konkretne elementy i brak normatywnego charakteru. Takie rozwiązanie jest niedopuszczalne z punktu widzenia stosowanej terminologii i powinno być wyeliminowane. Forma decyzji powinna być stosowana jedynie dla decyzji administracyjnych w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego.

Przechodząc do charakterystyki zarządzeń wydawanych przez ministrów, należy zwrócić uwagę na adresatów tych aktów, którymi były urzędy lub jednostki podległe ministrowi. Akty te dotyczyły organów i pracowników ministerstwa.

Można wyodrębnić trzy kategorie tematyczne, które obejmowały omawiane akty, tj. tworzenie struktury organizacyjnej, powoływanie jednostek pomocniczych oraz obieg dokumentów. Przykładowo w przypadku Ministra Administracji i Cyfryzacji sporo zarządzeń dotyczyło normowania struktury organizacyjnej, a przede wszystkim organizacji wewnętrznej i zadań podległych organów⁹³³. Sporo zarządzeń wydanych przez ministrów odnosiło się także do kwestii powoływania, przekształcania lub likwidacji konkretnej jednostki organizacyjnej, np. komisji⁹³⁴, komitetów⁹³⁵ lub zespołów⁹³⁶. Można też odnotować zarządzenia powołujące pełnomocników, ale są one dokonywane na wątpliwej podstawie prawnej, gdyż w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów jest mowa o tworzeniu jednostek organizacyjnych, a pełnomocnik nie wypełnia definicji jednostki organizacyjnej⁹³⁷. Trzecią z grup stanowiły sprawy związane z obiegiem dokumentów⁹³⁸.

⁹³³ Na przykład zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 5; zarządzenie nr 37 Ministra Cyfryzacji z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji, (Dz. Urz. MC poz. 36).

⁹³⁴ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Komisji do spraw przeprowadzenia rokowań w celu zawarcia umowy o przekazanie środków publicznych na finansowanie działalności lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, Dz. Urz. MZ poz. 127. Zarządzenie nr 28 Ministra Cyfryzacji z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw porównania wymaganych efektów uczenia dla danej kwalifikacji z charakterystykami poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji pierwszego i drugiego stopnia dla wniosku Akademii Światłowodowej Sp. z o.o. – kwalifikacja rynkowa o nazwie „Montowanie i serwisowanie przyłączy oraz instalacji wewnątrzbudynkowych w technologii światłowodowej”, (Dz. Urz. MC poz. 30).

⁹³⁵ Na przykład zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu, (Dz. Urz. MNiSW poz. 33).

⁹³⁶ Na przykład: zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw krajowego planu działania w przypadku narażenia na radon, Dz. Urz. MZ poz. 103; zarządzenie nr 35 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania oraz składu Komisji Konkursowej do przeprowadzenia konkursu, którego przedmiotem jest utworzenie centrów aktywności cyfrowej, (Dz. Urz. MAiC poz. 53).

⁹³⁷ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Ministerstwa Zdrowia, Dz. Urz. MZ z dnia 9 grudnia 2016 r. poz. 129.

⁹³⁸ Na przykład zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, dysponenta głównego środków budżetowych

Wątpliwości budzi charakter normatywny przeważającej liczby zarządzeń. Praktyka wskazuje na znaczne nasilenie tego zjawiska. Siłą rzeczy w niniejszej pracy nie można omówić wszystkich przykładów, jednakże praktyka taka przybiera znaczne rozmiary. Z analizy wynika, iż dotyczy ona szczególnie zarządzeń, których podstawę prawną stanowią na przykład: art. 7 ust. 4 pkt 5 oraz art. 37 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów.

Tytułem zobrazowania problemu warto wskazać na jeden z przykładowych aktów, tj. zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego – Komisji do spraw rekrutacji trzeciej edycji programu „Programy stażowo-szkoleniowe dla naukowców w najlepszych ośrodkach akademickich na świecie w zakresie zarządzania badaniami i komercjalizacji ich wyników”⁹³⁹. W treści tego zarządzenia są zawarte zarówno postanowienia dotyczące zadań komisji oraz sposobu organizacji jej pracy (§ 3 i 4), jak i unormowania o charakterze indywidualno-konkretnym (§ 1 i 2). Do drugiej kategorii należy zaliczyć konkretny charakter zarządzenia, konsumującego się wskutek jednorazowego zastosowania. Zespół powołany przepisami zarządzenia został ustanowiony dla rozstrzygnięcia skonkretyzowanej sprawy na ściśle wskazany okres, tj. od 25 lutego do 22 marca 2013 r., czyli ma charakter także konkretny, a nie generalno-abstrakcyjny, jak wynika to z istoty aktu normatywnego. Dodatkowo w § 2 wyznaczono skład osobowy komisji, co jest niedopuszczalne w aktach abstrakcyjno-generalnych. W tym kontekście zwraca uwagę również zawarcie elementów indywidualno-konkretnych w innych aktów normatywnych⁹⁴⁰. Jak już zauważono, brak normatywnego charakteru przesądza powołanie zespołu na okres od dnia 27 marca 2017 r. do dnia 30 czerwca 2017 r.⁹⁴¹ Idąc dalej, przykładowo w § 1 zarządzenia z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Rady Społecznej Domu Pracownika Służby Zdrowia w Warszawie⁹⁴² zostały imiennie wskazane osoby powołane do Rady, co należy uznać za niedopuszczalne⁹⁴³. Podobne uwagi dotyczą przykładowo zarządzenia nr 20 Ministra Cyfryzacji z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Cyfryzacji⁹⁴⁴.

części 46 – Zdrowie 16, Dz. Urz. MZ poz. 26; zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie, (Dz. Urz. MZ poz. 73).

⁹³⁹ Dz. Urz. MNiSW poz. 14.

⁹⁴⁰ Zarządzenie MNiSW z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu, (Dz. Urz. MNiSW poz. 33).

⁹⁴¹ Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji projektu pod nazwą „Polonia Restituta. Dekalog dla Polski w 100-lecie odzyskania niepodległości”, (Dz. Urz. MNiSW poz. 15).

⁹⁴² Dz. Urz. MZ poz. 114.

⁹⁴³ Podobny przykład stanowi zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2019 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu, (Dz. Urz. MZ poz. 92).

⁹⁴⁴ Dz. Urz. MC poz. 23.

Można wskazać także na wpływ wydawanych zarządzeń na sytuację prawną jednostki. W zarządzeniu nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie sporządzania planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji⁹⁴⁵ w § 1 pkt 1 wskazano zakres podmiotowy tego zarządzenia. Według treści tego przepisu dotyczy on trybu i zasad sporządzania planów operacyjnych funkcjonowania m.in. przedsiębiorców. Jak zaakcentowano w § 1 ust. 2, „przez przedsiębiorcę, o którym mowa w ust. 1 pkt 3⁹⁴⁶, rozumie się przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, na którego minister właściwy do spraw łączności nałożył obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa, w trybie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 7 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców”⁹⁴⁷. Artykuł 7 ustawy wskazuje na zadania nałożone na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej, realizowane na podstawie umowy z nim zawartej. Wynika z tego, że przedsiębiorcą jest osoba spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej. Określanie przedsiębiorcy jako jednego z adresatów zarządzenia stanowi istotne naruszenie zasad ujętych w art. 93 Konstytucji RP.

Pośredni wpływ na sytuację prawną jednostki mogą wywierać akty dotyczące zasad postępowania z podmiotami spoza struktury organizacyjnej podmiotu wydającego akt. Tego typu aktem było bez wątpienia zarządzenie nr 8 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej⁹⁴⁸.

Podobne uwagi dotyczą również zarządzenia nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji⁹⁴⁹. Adresatami tego zarządzenia są wprawdzie komórki organizacyjne ministerstwa, jednak określa ono zagadnienia związane z wyszczególnieniem aktów podlegających konsultacji (§ 3), czasem trwania konsultacji (§ 5), trybem ich przeprowadzania (§ 8) oraz innymi kwestiami związanymi z organizacją konsultacji (np. § 6 i 7).

Kolejny z obszarów zainteresowań prowadzonych badań stanowiła kwestia poprawności powoływanej podstawy prawnej. Najczęściej wskazywano na przepisy ustawy Rady Ministrów, tj. art. 7 ust. 4 pkt 5 oraz art. 37 ust. 2 lub art. 34 ust. 1. Ostatni

⁹⁴⁵ Dz. Urz. MNiSW poz. 24.

⁹⁴⁶ Na marginesie można wskazać na błędne oznaczenie, ponieważ zamiast § 1 ust. 1 pkt 3 powinien być wskazany § 1 ust. 1 pkt 4, bowiem to właśnie ten przepis reguluje tryb i zasady sporządzania planów operacyjnych funkcjonowania przedsiębiorców

⁹⁴⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1669.

⁹⁴⁸ Dz. Urz. MAiC poz. 23.

⁹⁴⁹ Dz. Urz. MAiC poz. 5.

z wymienionych przepisów zawiera ogólną kompetencję do kierowania, nadzorowania i kontrolowania podległych ministrowi urzędów oraz jednostek. Podstawę prawną zazwyczaj stanowił jeden przepis ustawy. Niejednokrotnie powoływano także dwa przepisy jednej ustawy⁹⁵⁰, dwa przepisy różnych ustaw⁹⁵¹, cztery przepisy różnych ustaw⁹⁵², przepis ustawy i rozporządzenia⁹⁵³, przepis ustawy i dwóch uchwał⁹⁵⁴. Nie sposób nie wspomnieć, że niektóre zarządzenia nie zawierały żadnej podstawy prawnej⁹⁵⁵.

Odnotowano także naruszenia w zakresie ustanawianej podstawy prawnej. Przykładowo podstawę prawną zarządzenia nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2⁹⁵⁶ stanowił art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Treść tego przepisu wskazuje na upoważnienie do tworzenia organów pomocniczych zespołów lub rad, a nie komitetów. Sprawia to, iż minister, powołując Komitet Sterujący projektu ePUAP2, nie działał w zakresie kompetencji ustanowionej w treści przywołanego przepisu ustawy o Radzie Ministrów.

W wielu zarządzeniach przepis upoważniający do wydania aktu nie zawierał wskazania formy prawnej⁹⁵⁷. Zdarzało się, że pomimo powołania przepisu ustawy i innego aktu prawnego norma upoważniająca do wydania aktu prawnego mieściła się tylko w jednym z przepisów. Potwierdzenie tego stanowi zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego⁹⁵⁸. Upoważnienie do ustanowienia aktu wewnętrznego zawarto *de facto* w § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 1970 r. w sprawie utworzenia samodzielnej placówki naukowo-dydaktycznej pod nazwą „Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego”⁹⁵⁹ pomimo powołania także przepisu ustawy.

⁹⁵⁰ Na przykład zarządzenie nr 48/12 Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. uchylające zarządzenie w sprawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych dotyczących kontroli stanu sanitarnego kąpielisk, (Dz. Urz. MZ poz. 16).

⁹⁵¹ Na przykład zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2012 r. sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych, Dz. Urz. MZ poz. 10.

⁹⁵² Na przykład zarządzenie nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na wymianę tablic informacyjnych, (Dz. Urz. MAiC poz. 14).

⁹⁵³ Na przykład zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, (Dz. Urz. MZ poz. 79).

⁹⁵⁴ Na przykład zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie powołania Rady Programu Wieloletniego na lata 2007-2011 pod nazwą „Polskie Sztuczne Serce”, (Dz. Urz. MZ poz. 11).

⁹⁵⁵ Na przykład zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 września 2014 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu „Powszechne e-usługi administracji publicznej na platformie ePUAP”, (Dz. Urz. MAiC poz. 19).

⁹⁵⁶ Dz. Urz. MAiC poz. 24.

⁹⁵⁷ Dotyczy to przykładowo art. 42 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711), art. 7 ust. 4 pkt 5 i art. 37 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów.

⁹⁵⁸ Dz. Urz. MZ poz. 79.

⁹⁵⁹ Dz. U. Nr 29, poz. 247.

Analizując dalej problematykę podstaw prawnych, warto zaakcentować stosowanie upoważnień zawartych w przepisach kompetencyjnych lub dotyczących wykonywanych zadań. W zarządzeniu nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji⁹⁶⁰ podano art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Oba przepisy dotyczą zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz odnoszą się do celu kontroli zarządczej, jakim jest zarządzanie ryzykiem. Choć z dokonanych wcześniej ustaleń wynika, iż taka podstawa prawna do wydania aktów wewnętrznych jest dopuszczalna, to wydaje się, że w tej sytuacji bardziej odpowiedni były art. 7 ust. 4 pkt 5 i to właśnie ten przepis powinien być powołany. Podobne uwagi dotyczą zarządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 maja 2014 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Nagród⁹⁶¹.

Badane zarządzenia zawierały przepis o wejściu w życie. W zarządzeniach Ministra Administracji i Cyfryzacji był to najczęściej dzień podpisania lub ogłoszenia zarządzenia. W aktach prawnych Ministra Zdrowia przeważał dzień ogłoszenia⁹⁶². Z kolei Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego określał moment wejścia w życie najczęściej na dzień podpisania zarządzenia. Z innych stosowanych rozwiązań warto odnotować następujące sformułowania: „z dniem następującym po dniu ogłoszenia”⁹⁶³, „14 dni od dnia ogłoszenia”⁹⁶⁴, „wchodzi w życie z dniem podpisania, za wyjątkiem § 1 pkt 3-6 oraz § 2, które wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.”⁹⁶⁵, „1 kwietnia 2013 r.”⁹⁶⁶.

Trudno pominąć wejście w życie zarządzenia z tzw. mocą wsteczną. Taką sytuację obrazuje zarządzenie nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, zachowanie i rozwój języka regionalnego oraz integrację obywatelską mniejszości romskiej⁹⁶⁷.

⁹⁶⁰ Dz. Urz. MAiC poz. 4.

⁹⁶¹ Dz. Urz. MNiSW poz. 35.

⁹⁶² Na przykład zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Lekarza Seniora im. dr Kazimierza Fritza w Warszawie, (Dz. Urz. MZ poz. 18).

⁹⁶³ Na przykład zarządzenie nr 11 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. MAiC poz. 15.

⁹⁶⁴ Na przykład zarządzenie nr 10 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie utworzenia Punktu Kontaktowego HNS na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, (Dz. Urz. MAiC poz. 13).

⁹⁶⁵ Zarządzenie nr 16 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 grudnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, (Dz. Urz. MAiC poz. 34).

⁹⁶⁶ Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 lutego 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Kielcach, (Dz. Urz. MZ poz. 8).

⁹⁶⁷ Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 4.

5.1.2. Akty centralnych organów administracji rządowej

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydał następujące akty: 4 zarządzenia, 68 decyzji, 47 wytycznych, 75 ogłoszeń, 79 obwieszczeń i 141 komunikatów w latach 2012-2015. W okresie 2016-2020 było ich znacznie więcej. W kolejnych latach liczba aktów publikowanych w dzienniku urzędowym wynosiła: w 2016 r. – 270, w 2017 r. – 535, w 2018 r. – 70, w 2019 r. – 97 oraz w 2020 r. – 80, a więc łącznie w okresie 2016-2020 opublikowano 955 aktów, z tego tylko jeden przybrał formę zarządzenia⁹⁶⁸. Najwięcej trudności powoduje identyfikacja aktów wydawanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Do kompetencji Prezesa, zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁹⁶⁹, należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w ustawie – Prawo lotnicze, w innych ustawach oraz w umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Prezes wykonuje także funkcję organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego. Jak wynika z podjętej analizy, dokumenty publikowane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego mają rozmaite nazwy. Szczególną uwagę zwracają trzy z nich: wytyczne, decyzje i zarządzenia.

W pierwszej kolejności wypada rozważyć, czy publikowane przez Prezesa wytyczne są aktami prawa wewnętrznego. Na wstępie należy zaznaczyć, że kompetencja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do wydania wytycznych wynika z art. 21 ust. 2 pkt 16 ustawy – Prawo lotnicze, w którym ustalono możliwość wydawania „wytycznych i instrukcji w sprawach technicznych związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego”. Czy zatem wspomniane wytyczne mogą być aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP? Wątpliwości budzi sformułowanie „w sprawach technicznych”, które może świadczyć o braku charakteru normatywnego. Poza tym zwraca uwagę zakres przedmiotowy wydawanych przez Prezesa wytycznych. Dotyczą one rozmaitych spraw z zakresu lotnictwa cywilnego, a szczególnie kwestii zapewnienia standardów materiałów⁹⁷⁰ czy bezpieczeństwa⁹⁷¹ związanych z dostosowaniem wymagań ustanowionych przez organy Unii Europejskiej⁹⁷² i Organizacji

⁹⁶⁸ Zarządzenie nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania procedury potwierdzającej przywileje licencyjne w zakresie uprawnień lotniczych, (Dz. Urz. ULC poz. 45).

⁹⁶⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm.

⁹⁷⁰ Na przykład wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, (Dz. Urz. ULC poz. 46).

⁹⁷¹ Na przykład wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie stosowania Biuletynów Serwisowych, (Dz. Urz. ULC poz. 15).

⁹⁷² Wytyczne nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, (Dz. Urz. ULC poz. 89).

Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)⁹⁷³ lub innych międzynarodowych organizacji lub agencji⁹⁷⁴. Nie regulują one spraw zwykle normowanych w formie aktu wewnętrznego, np. zasad organizacji wewnętrznej jednostki czy obiegu dokumentów.

Z tego powodu warto wskazać na wytyczne nr 1 z dnia 10 marca 2015 r.⁹⁷⁵, w których zastosowano zwrot „ogłasza się” sugerujący brak normatywnego charakteru. Pomimo podania jako podstawy prawnej przepisów ustawy, tj. art. 21 ust. 2 pkt 16 oraz art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo lotnicze, w § 1 dodano, iż wytyczne zostały wydane w celu wykonania przepisów rozporządzenia. Nie sposób też pominąć następującego zapisu: „W celu realizacji przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie przepisów ruchu lotniczego (Dz. U. poz. 141) zaleca się stosowanie wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego”. Warto wskazać, iż zwroty „ogłasza się” i „zaleca się” pojawiają się w każdym analizowanym akcie prawnym typu wytyczne. Akty te są więc jedynie zaleceniami, co pozbawia je charakteru normatywnego. W nielicznych wytycznych pojawia się określenie „ustala się”, które mogłoby sugerować charakter normatywny. Treść analizowanych wytycznych wskazuje, że są to jedynie zalecenia⁹⁷⁶.

Przedmiot działalności Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego stanowiło także wydawanie decyzji. Jak wynika z powyższych obliczeń, były one najczęściej publikowanym dokumentem w Dz. Urz. Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W podstawach prawnych tych decyzji wskazywano najczęściej na art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze (dokładnie na art. 21 ust. 2 pkt 2), z którego wynika kompetencja tego organu do wydawania decyzji administracyjnych. Czy zatem publikowane w Dzienniku Urzędowym akty są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego? Należy przypomnieć, iż decyzja administracyjna ma charakter indywidualno-konkretny i dotyczy podmiotu spoza struktury organizacyjnej organu wydającego akt.

Z dokonanych analiz wynika, iż decyzje wydawane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie dotyczą spraw indywidualnych, gdyż nie wskazują określonego adresata, przez co mają charakter generalny. Obejmują one najczęściej sprawy związane

⁹⁷³ Wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Doc 9432 – „Podręcznik radiotelefonicznej frazeologii lotniczej”, Dz. Urz. ULC poz. 34; Wytyczne nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Doc 9432 – „Podręcznik radiotelefonicznej frazeologii lotniczej”, (Dz. Urz. ULC poz. 216).

⁹⁷⁴ Wytyczne nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, (Dz. Urz. ULC poz. 67).

⁹⁷⁵ Dz. Urz. ULC poz. 8.

⁹⁷⁶ Wytyczne nr 4 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 4 września 2012 r. w sprawie promowania koncepcji elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej, (Dz. Urz. ULC poz. 80).

z wprowadzaniem regulaminów, powoływaniem składu osobowego komisji egzaminacyjnych lub korzystaniem z przestrzeni lotniczej. Z tego powodu warto wskazać kilka konkretnych przykładów.

Zwraca uwagę decyzja nr 22 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 września 2012 r. w sprawie regulaminu przeprowadzania egzaminu dla operatorów kontroli bezpieczeństwa⁹⁷⁷. Należy zauważyć, że taki zakres spraw nie podlega regulacji w formie decyzji. Wszelkie regulaminy określające zasady obowiązujące w konkretnej jednostce powinny być przyjmowane zarządzeniem.

W decyzji nr 23 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 25 września 2012 r. w sprawie Komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminów na audytora wewnętrznego kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁹⁷⁸ zastosowano sformułowanie „zarządza się co następuje”. Poza tym powołani członkowie Komisji byli osobami związanymi organizacyjnie z Prezesem Urzędu, o czym świadczą zajmowane przez nich stanowiska, wyszczególnione w § 1 decyzji.

Przedstawione przykłady wyraźnie wskazują, iż wydawane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego decyzje nie są decyzjami administracyjnymi. Powstaje pytanie, czy powinny być one w ogóle publikowane w Dzienniku Urzędowym, gdyż nie mieszczą się w katalogu aktów podlegających publikacji w tym Dzienniku. Kwestię tę reguluje art. 23 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, który wymienia: przepisy międzynarodowe, instrukcje w sprawach technicznych związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego, uchwały i opinie Rady, opłaty, o których mowa w art. 77h ust. 1 oraz art. 130 ustawy – Prawo lotnicze, ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty. Wśród wymienionych dokumentów brakuje zarządzeń. Z dokonanych analiz wynika, iż zarządzenia pełnią drugoplanową rolę w działalności tego organu. Czy zatem zarządzenia wydawane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego są aktami normatywnymi w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP?

Wydawane komunikaty Prezesa urzędu najczęściej dotyczyły zdarzeń lotniczych⁹⁷⁹. Z kolei niekiedy w ogłoszeniach stosowano określenie „nadaje się”, co sugeruje zawarcie treści normatywnych⁹⁸⁰.

Dokonując następnie charakterystyki zarządzeń, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż żaden przepis zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, normujący kompetencje Prezesa Urzędu, nie wskazuje na uprawnienie do wydawania zarządzeń.

⁹⁷⁷ Dz. Urz. ULC poz. 92.

⁹⁷⁸ Dz. Urz. ULC poz. 94.

⁹⁷⁹ Na przykład komunikat nr 464 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie zdarzenia lotniczego nr 1000/17, (Dz. Urz. ULC poz. 502).

⁹⁸⁰ Ogłoszenie nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 maja 2018 r. w sprawie nadania oznaczenia lokalizacji stacji stałej służby lotniczej zlokalizowanej na lądowisku Choczna, (Dz. Urz. ULC poz. 94).

Za to art. 21 ust. 2 tej ustawy upoważnia Prezesa do wydawania instrukcji i wytycznych. Wypada też wspomnieć o zarządzeniu nr 1 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 29 lutego 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie szczegółowego podziału zadań pomiędzy Prezesa, wiceprezesów i Dyrektora Generalnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego, które wydano na dość ogólnie sformułowanej podstawie prawnej, tj. na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze. Przepis ten upoważnia Prezesa do wykonywania zadań przy pomocy Urzędu Lotnictwa Cywilnego, będącego państwową jednostką budżetową. Z przepisu nie wynika wprost uprawnienie do kształtowania struktury organizacyjnej czy dokonywania podziału zadań. Z kolei w zarządzeniu nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 11 września 2012 r. uchylającym zarządzenie nr 27/2008 w sprawie wprowadzenia do stosowania Raportu Uznania Wiedzy⁹⁸¹ przywołano zbyt ogólną podstawę prawną, tj. art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze ze względu na wyszczególnienie w nim 28 zadań i kompetencji Prezesa. Podawanie w ten sposób sformułowanych podstaw prawnych znacznie utrudnia lub wręcz uniemożliwia identyfikację normy kompetencyjnej, na podstawie której zostało wydane zarządzenie. Idąc dalej, w zarządzeniu nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 14 lutego 2014 r. uchylającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego „Instrukcji prowadzenia ewidencji pokładowych i osobistych nadajników sygnału niebezpieczeństwa”⁹⁸² powołano dość złożoną podstawę prawną, co utrudnia odczytanie normy kompetencyjnej, na podstawie której zostało wydane⁹⁸³.

Przechodząc do analizy aktów wydawanych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, warto wspomnieć o opublikowaniu w badanym okresie następujących aktów: 117 zarządzeń, w tym aktów zmieniających poprzednie zarządzenia, 89 decyzji i 15 rozkazów oraz 2 obwieszczenia. Liczba aktów publikowanych w dzienniku urzędowym wynosiła od 19 (w 2019 r.) do 35 (w 2014 r.). Najczęstszym przedmiotem ich normowania są kwestie dotyczące uchwalania lub zatwierdzania regulaminu organizacyjnego⁹⁸⁴. Poza tym zarządzenia wydawano w sprawach: przeprowadzania inspekcji

⁹⁸¹ Dz. Urz. ULC poz. 85.

⁹⁸² Dz. Urz. ULC poz. 8.

⁹⁸³ To jest art. 21 ust. 2 pkt 16 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze w zw. z pkt 5.1.8 tomu III załącznika 10 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.), wprowadzonego do stosowania rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad działania telekomunikacji lotniczej (Dz. U. Nr 58, poz. 479 ze zm.) oraz decyzji Komisji z dnia 29 sierpnia 2005 r. dotyczącej zasadniczych wymogów, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/5/WE, zapewniających nadajnikom radiolokacyjnym Cospas-Sarsat dostęp do służb ratowniczych, Dz. Urz. UE L 255 z 31.08.2005, s. 28.

⁹⁸⁴ Na przykład zarządzenie nr 16 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadawania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGSP poz. 26; zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Dz. Urz. KGSP poz. 1; zarządzenie nr 7 Komendanta

gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁹⁸⁵, zasad przeprowadzania naboru⁹⁸⁶, gospodarki transportowej⁹⁸⁷ czy powołania zespołu⁹⁸⁸.

Drugą z form wydawanych aktów stanowiły decyzje. Podobnie jak w odniesieniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego pojawia się tu pytanie, czy są to decyzje administracyjne w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Analiza omawianych decyzji prowadzi do odpowiedzi negatywnej. Na potwierdzenie przedstawionego stanowiska należy wskazać następujące argumenty. Po pierwsze, adresatami tych aktów są osoby powiązane organizacyjnie z organem wydającym akt. Po drugie, zakres przedmiotowy aktów odpowiada aktom prawa wewnętrznego, a nie aktom administracyjnym. Wydawane decyzje dotyczyły: przeznaczenia środków budżetowych⁹⁸⁹, wewnętrznej organizacji⁹⁹⁰ czy zasad rachunkowości⁹⁹¹. Po trzecie, podstawą tych decyzji są niejednokrotnie akty wewnętrzne. Podstawę decyzji nr 12 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej stanowił przepis zarządzenia⁹⁹². Wartą zasygnalizowania konstrukcję podstawy prawnej zawiera decyzja nr 28 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie utworzenia stałego dyżuru w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, która powołuje się na przepisy rozporządzenia i decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, także będącej aktem prawa wewnętrznego⁹⁹³. Niezależnie od kwalifikacji prawnej „decy-

Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 4 września 2017 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 13).

⁹⁸⁵ Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 14).

⁹⁸⁶ Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru na stanowiska w służbie cywilnej w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 12).

⁹⁸⁷ Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 5).

⁹⁸⁸ Zarządzenie nr 7 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 11).

⁹⁸⁹ Na przykład decyzja nr 14 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 5 kwietnia 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie środków budżetowych przeznaczonych dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej na wydatki reprezentacyjne i okolicznościowe, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 6).

⁹⁹⁰ Na przykład decyzja nr 43 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 listopada 2011 r. zmieniająca decyzję w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie przeprowadzenia Inwentaryzacji w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej”, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 21).

⁹⁹¹ Na przykład decyzja nr 13 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 15 maja 2013 r. zmieniająca decyzję w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 13).

⁹⁹² Dz. Urz. KGPSZ poz. 5.

⁹⁹³ Dz. Urz. KGPSZ poz. 21.

zji” Komendanta Głównego Zarządzenie czy rozporządzenie i decyzja (będąca *de facto* zarządzeniem) nie mogą być podstawą prawną ani decyzji administracyjnych, ani aktów prawa wewnętrznego. Zatem powyższe rozważania świadczą o tym, iż decyzje wydane przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej są aktami prawa wewnętrznego, a stosowana przez ten organ praktyka wprowadza chaos pojęciowy i prowadzi do mylnego identyfikowania tego aktu z decyzjami administracyjnymi.

Główny Komendant Państwowej Straży Pożarnej opublikował też kilkanaście rozkazów. Ich analiza prowadzi do wniosku, że są to polecenia służbowe przybierające formę rozkazów w formacjach mundurowych. O tym, że są to polecenia, świadczy kilka ich cech, tj. zastosowany zwrot „polecam”⁹⁹⁴ czy „wyznaczam”⁹⁹⁵, kierowany do określonej osoby lub osób powiązanych organizacyjnie i służbowo z organem wydającym akt, oraz wskazanie czynności, które mają być dokonane⁹⁹⁶. A zatem rozkazy są aktami administracyjnymi i tym samym nie należą do aktów prawa wewnętrznego.

W trzeciej kolejności warto wspomnieć o aktach prawnych wydawanych przez Prezesa Urzędu Statystycznego⁹⁹⁷. Działalność ta dotyczyła wydawania obwieszczeń, komunikatów i zarządzeń. W związku z tym należy wskazać, iż wydawane zarządzenia były kierowane do pracowników Głównego Urzędu Statystycznego lub jednostek podporządkowanych. Dotyczyły one nadawania statutów podporządkowanym jednostkom⁹⁹⁸, regulaminu organizacyjnego⁹⁹⁹ lub statutu¹⁰⁰⁰, zadań jednostek organizacyjnych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁰⁰¹ lub innych spraw¹⁰⁰².

⁹⁹⁴ Na przykład rozkaz nr 9 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie utworzenia specjalnych zapasów żywności, (Dz. Urz. KGSP poz. 4).

⁹⁹⁵ Na przykład rozkaz nr 22 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 czerwca 2015 w sprawie organizacji centralnego odvodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, (Dz. Urz. KGSP poz. 10).

⁹⁹⁶ Na przykład rozkaz nr 25 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie powierzenia obowiązków dowódcy centralnego obwodu operacyjnego, Dz. Urz. KGSP poz. 21; rozkaz nr 37 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie utworzenia magazynu centralnego Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGSP poz. 33.

⁹⁹⁷ Było ich: w 2012 r. – 62; w 2013 r. – 49, w 2014 r. – 62, 2015 – 50, w 2016 r. – 49, 2017 r. – 57, w 2018 r. – 72, w 2019 r. – 64 oraz w 2020 r. – 57.

⁹⁹⁸ Zarządzenie nr 6 Prezesa GUS z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Kielcach, (Dz. Urz. GUS poz. 16).

⁹⁹⁹ Zarządzenie nr 20 Prezesa GUS z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego GUS, (Dz. Urz. GUS poz. 61).

¹⁰⁰⁰ Zarządzenie nr 9 Prezesa GUS z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Olsztynie, (Dz. Urz. GUS poz. 57).

¹⁰⁰¹ Zarządzenie nr 3 Prezesa GUS z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i organizacji Centrum Informatyki Statystycznej, (Dz. Urz. GUS poz. 11).

¹⁰⁰² Na przykład zarządzenie nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. KGSP poz. 42; zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. Urz. KGSP poz. 14; zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Państwowej

Idąc dalej, trzeba odnieść się do zagadnień dotyczących aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez wszystkie trzy organy. Na tym tle zwraca uwagę brak charakteru normatywnego części zarządzeń. Potwierdzenie tego stanowi zarządzenie nr 15 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie, którego podstawę prawną stanowił art. 13a ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Określenie „zatwierdzam” świadczy o braku „nowości”, co pozbawia opisywany akt charakteru normatywnego. Wynika to bezpośrednio z przepisu regulującego podstawę prawną, zgodnie z którą „Regulamin organizacyjny komendy wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej jest ustalany przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i zatwierdzany przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, po zasięgnięciu opinii wojewody. Regulamin ten nie stanowi części regulaminu organizacyjnego urzędu wojewódzkiego”. Należy zaznaczyć, iż akty dotyczące jedynie zatwierdzenia, a nie ustalenia regulaminu organizacyjnego, nie mogły mieć charakteru normatywnego¹⁰⁰³.

Trzeba podkreślić, że analizowane akty mogły wywierać pośredni wpływ na sytuację podmiotów spoza administracji, co potwierdzają zarządzenia dotyczące obiegu dokumentów¹⁰⁰⁴ czy sposobów postępowania z podmiotami prowadzącymi działalność lobbingową¹⁰⁰⁵.

W zakresie podstawy prawnej nasuwa się wniosek, iż jedynie część przepisów kompetencyjnych wskazywała wyraźnie upoważnienie do wydawania aktu prawa wewnętrznego w formie zarządzenia¹⁰⁰⁶. Niejednokrotnie upoważnienie było wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej lub norm upoważniających organ do dokonania określonej czynności¹⁰⁰⁷. W konsekwencji powoływanie podstaw prawnych niewskazujących prawnej formy działania, w której konkretna czynność powinna być dokonana,

Straży Pożarnej z dnia 9 października 2015 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w nadzorowanych jednostkach, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 18).

¹⁰⁰³ Na przykład zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 19).

¹⁰⁰⁴ Na przykład zarządzenie nr 7 Prezesa GUS z dnia 13 czerwca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Instrukcji Kancelaryjnej Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt oraz Instrukcji Archiwalnej dla jednostek organizacyjnych służb statystyki, (Dz. Urz. GUS poz. 25).

¹⁰⁰⁵ Na przykład zarządzenie nr 5 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie sposobu postępowania w Głównym Urzędzie Statystycznym z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, (Dz. Urz. GUS poz. 27).

¹⁰⁰⁶ Na przykład art. 27 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.), art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz. U. Nr 92, poz. 529 ze zm.).

¹⁰⁰⁷ Na przykład zarządzenie nr 5 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 4 listopada 2013 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, (Dz. Urz. GUS poz. 42).

prowadziło do pewnych sprzeczności. Takie spostrzeżenia wynikają choćby z treści art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości¹⁰⁰⁸ upoważniającego kierownika jednostki do określenia w formie pisemnej zasad prowadzonej dokumentacji. Na tej podstawie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej wydał decyzję¹⁰⁰⁹, a inny organ administracji publicznej, tj. Główny Inspektor Pracy, ustanowił zarządzenie¹⁰¹⁰. Uwypukla to problem braku jednolitości praktyki prawotwórczej i intensyfikuje zjawisko chaosu terminologicznego wśród aktów prawa wewnętrznego.

Podstawę prawną aktów wewnętrznych stanowił najczęściej przepis wskazujący na ogólną podstawę kompetencyjną¹⁰¹¹. Jako podstawę prawną podawano zazwyczaj przepis ustawy. Pojawiały się także inne podstawy prawne, tj. przepisy dwóch ustaw i rozporządzenia¹⁰¹² lub przepis ustawy i rozporządzenia¹⁰¹³.

Moment wejścia w życie był ustalany w różny sposób. Najczęściej pojawiały się określenia: „z dniem ogłoszenia”, „z dniem podpisania”¹⁰¹⁴. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej najczęściej określał go na dzień podjęcia. Zdarzały się też inne określenia, np. „14 dni od dnia ogłoszenia”¹⁰¹⁵.

5.1.3. Akty terenowych organów administracji rządowej

W ramach badanej grupy zostaną omówione kolejno akty prawa wewnętrznego wydawane przez wojewodów, wojewódzkie organy administracji rządowej terenowej oraz powiatowe organy administracji rządowej terenowej.

¹⁰⁰⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217.

¹⁰⁰⁹ Decyzja nr 13 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 15 maja 2013 r. zmieniająca decyzję w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 13).

¹⁰¹⁰ Zarządzenie nr 5/15 Głównego Inspektora Pracy z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzania_dokumenty_druki/zarzadzania_gip [dostęp: 2.04.2016].

¹⁰¹¹ Na przykład wytyczne nr 9 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 października 2013 r. w sprawie dobrej praktyki w zakresie nadzoru instruktorskiego nad uczniem-pilotem w trakcie wykonywania przez niego samodzielnych lotów, (Dz. Urz. ULC poz. 89).

¹⁰¹² Na przykład zarządzenie nr 7 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Instrukcji Kancelaryjnej, Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt oraz Instrukcji Archiwalnej dla jednostek organizacyjnych służb statystyki, Dz. Urz. GUS poz. 25.

¹⁰¹³ Na przykład decyzja nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie zatwierdzenia zmian struktury przestrzeni powietrznej, (Dz. Urz. ULC poz. 3).

¹⁰¹⁴ Zarządzenie nr 16 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 26).

¹⁰¹⁵ Zarządzenie nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 stycznia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Szczecinie, Dz. Urz. GUS poz. 25; Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, (Dz. Urz. KGPSZ poz. 14).

Analiza aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez wojewodę wymaga kilku wyjaśnień. Zakres przedmiotowy aktów prawnych publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest niezwykle szeroki i obejmuje zarówno akty prawa miejscowego¹⁰¹⁶, jak i akty prawa wewnętrznego oraz dokumenty pozbawione charakteru prawnego. Z tego powodu podstawowym problemem w badaniu aktów prawa wewnętrznego jest ich odróżnienie od aktów prawa miejscowego. Realizacji tego zamiaru nie ułatwia stosowane nazewnictwo – w obu grupach akty te są nazywane „zarządzeniami”. Takie rozwiązanie budzi spore zastrzeżenia. Jak twierdzą P. Lisowski i A. Ostapski, stosowanie nazwy „zarządzenie” dla określenia aktu prawa miejscowego nie powoduje wprawdzie niezgodności z treścią art. 93 Konstytucji RP, ale skutkuje nieczytelnością systemu¹⁰¹⁷.

Ujawnione niejasności mają swoje źródło w konstrukcji przepisów ustawowych. W świetle art. 60 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie forma rozporządzeń jest stosowana w odniesieniu do przepisów porządkowych. Zgodnie zaś z treścią art. 59 ust. 1 tej ustawy: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niespolonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub w jego części”. Wojewoda, na mocy art. 17 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w celu realizacji powierzonych mu zadań wydaje zarządzenia. Z tego powodu akty prawa miejscowego wojewody powinny przybierać właśnie formę zarządzeń¹⁰¹⁸. Brak unifikacji skutkuje stosowaniem także innych nazw aktów prawa miejscowego, tj. zarządzenia porządkowe lub rozporządzenia¹⁰¹⁹. Choć w literaturze art. 17 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej jest wskazywany jako podstawa prawna do wydawania aktów prawa miejscowego w formie zarządzeń,

¹⁰¹⁶ W myśl art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym są publikowane następujące akty: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę oraz organy administracji niespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organy gminy i powiatu, w tym statuty województwa powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych; statuty związków powiatów, statuty związków powiatowo-gminnych i statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; wyroki sądu uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego lub między jednostkami samorządu terytorialnego i organami samorządu terytorialnego; uchwały budżetu gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeśli tak stanowią przepisy szczegółowe.

¹⁰¹⁷ P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 58-59.

¹⁰¹⁸ Tak też D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 194; K. Ziemiński, *Formy władcze generalne*, [w:] R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5..., s. 123.

¹⁰¹⁹ P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 59.

to nie można wykluczyć, iż jednocześnie może on upoważniać do wydawania zarządzeń jako aktów prawa wewnętrznego.

Zarysowane wyżej wątpliwości warto wyjaśnić na kilku przykładach praktycznych. Po pierwsze, często wydawano zarządzenia na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotyczyły one np. darowizny nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰²⁰, zbycia nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰²¹, dzierżawy lub najmu nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰²².

Rozwijając ten wątek, warto wskazać na zarządzenie nr 286/2015 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie darowizny nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰²³. Jego przedmiotem było wyrażenie zgody na dokonanie przez Starostę Sieradzkiego, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, na rzecz gminy i miasta darowizny nieruchomości Skarbu Państwa położonej na terenie jednej z gmin. Relacja ta jest trudna do zakwalifikowania, gdyż według dychotomicznego podziału źródeł prawa akt ten powinien stanowić akt prawny o charakterze powszechnie obowiązującym lub akt prawny o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Moim zdaniem analizowanego zarządzenia nie można zakwalifikować do żadnej z tych grup. Z tego powodu należy wskazać, iż akt ten nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, gdyż nie dotyczy adresatów spoza układu administracji. Trudno też omawianemu aktowi przypisać charakter *stricte* wewnętrzny. Starosta jest wprawdzie organem administracji publicznej, ale nie należy do podmiotów podporządkowanych służbowo i organizacyjnie wojewodzie. Jest to relacja wewnętrzna ze względu na umiejscowienie w strukturze administracji publicznej, ale jednocześnie ma ona charakter zewnętrzny, gdyż organy te nie należą do tego samego układu organizacyjnego. Złożoność interakcji zachodzących w strukturze administracji samorządowej zauważył P. Lisowski, który dla opisanego tych więzi wyodrębnił stosunki zachodzące w relacjach strukturalnych mikrozewewnętrznych i makrozewewnętrznych¹⁰²⁴. Do pierwszej z tych grup przyporządkował relacje z organami korporacji terytorialnej oraz relacje strukturalne mikrozewewnętrzne z udziałem np. jednostek pomocniczych gminy.

Drugim wartym uwagi przykładem jest zarządzenie nr 435/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie łódzkim. Zgodnie z § 2 tego zarządzenia chodzi

¹⁰²⁰ Zarządzenie nr 24/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie darowizny nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_24-2015.pdf [dostęp: 18.06.2016].

¹⁰²¹ Zarządzenie nr 281/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_281-2013.jpg [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰²² Na przykład zarządzenie nr 253/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zawarcia kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_253-2013.pdf [dostęp: 18.06.2021]; zarządzenie 100/2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 14 lipca 2013 r. w sprawie zawarcia kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości oddanej w trwałe zarząd, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_253-2013.pdf [dostęp: 28.06.2021].

¹⁰²³ Zob. http://www.paszporty.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_286-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰²⁴ P. Lisowski, *Relacje...*, s. 357 i n.

o przygotowanie infrastruktury zapewniającej ciągłość decyzji dla zapewnienia bezpieczeństwa w województwie łódzkim w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, także w razie zagrożenia terrorystycznego oraz innych szczególnych zdarzeń lub na wypadek wojny. W takich wypadkach system kierowania obejmuje nie tylko organy administracji rządowej, ale także organy administracji samorządowej. Według § 9 ust. 1 w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie łódzkim wprowadza się zasadę podległości. Z tego powodu wojewoda może wydawać wiążące polecenia i decyzje dotyczące m.in. wszystkich organów samorządu terytorialnego i kierowników jednostek organizacyjnych. Tak ukształtowana relacja zdaje się korespondować z art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, zgodnie z którym wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające na terenie województwa oraz organy samorządu terytorialnego. Pomimo tego trudno o jednoznaczne zakwalifikowanie tego aktu jako aktu prawa wewnętrznego. Przemawia za tym także treść podstawy prawnej, a więc art. 20 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obronnym¹⁰²⁵. Wynika z niej zdolność do kierowania przez wojewodę nie tylko terenowymi organami administracji rządowej, ale także realizacja przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywaną przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa.

Za akt prawa miejscowego należy z całą pewnością uznać zarządzenie dotyczące przeprowadzenia wyborów uzupełniających. W zarządzeniu nr 287/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Bełchatowie¹⁰²⁶ oraz w zarządzeniu nr 129/15 Wojewody Śląskiego z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej w okręgu wyborczym nr 7¹⁰²⁷ jako podstawę prawną wskazano art. 385 i art. 386 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰²⁸. W art. 385 § 2 wymieniona jest forma zarządzenia jako właściwa dla dokonania powyższych czynności. W zarządzeniu Wojewody Śląskiego, w przeciwieństwie do zarządzenia Wojewody Łódzkiego, wskazano imiennie osobę, w stosunku do której stwierdzono wygaśnięcie mandatu radnego. Nie określano jednak czy opisywane zarządzenia mają być podjęte jako akt prawa miejscowego, czy jako akt prawa wewnętrznego. W identyfikacji badanego aktu z pewnością okaże się przydatne uzyskanie odpowiedzi na pytanie, kto jest adresatem zarządzenia. Już wstępna analiza nasuwa wniosek, iż jest on adresowany do potencjalnych

¹⁰²⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372.

¹⁰²⁶ Zob. <http://www.lodzkie.eu/page/123,zarzadzenia-wojewody.html?date=2015-11-00> [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰²⁷ Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 2330.

¹⁰²⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

wyborców w celu poinformowania ich o planowanych wyborach. Zatem zarządzenie to należy uznać za akt prawa miejscowego.

Charakteru wewnętrznego nie ma także zarządzenie nr 56 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli doraźnej w Domu Pomocy Społecznej w Bolesławcu przy ul. Piastów. Podstawa prawna, tj. art. 22 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej regulujący nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, sugeruje dokonywanie tej czynności w ramach nadzoru sprawowanego przez wojewodę nad organami administracji samorządowej¹⁰²⁹. Poza tym zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 18 tej ustawy utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników, należy do zadań własnych gminy.

Kolejnym badanym obszarem działalności prawotwórczej wojewody było ustalanie programu współpracy wojewody z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki społecznej na rok 2016 r.¹⁰³⁰ Wydaje się, że akt ten adresowano do jednostek i organów podporządkowanych wojewodzie i miał on charakter wewnętrzny. Nie został bezpośrednio skierowany do organizacji pozarządowych, co nie przeczy twierdzeniu, iż może wywierać choćby pośredni wpływ na sytuację prawną jednostek spoza administracji.

W porównaniu do tej grupy stosunkowo nieliczne zarządzenia były podejmowane jako akty prawa wewnętrznego. Najczęściej obejmowały one zagadnienia: nadania statutu Urzędowi Wojewódzkiemu¹⁰³¹, powoływania rad, komisji¹⁰³² lub zespołów¹⁰³³,

¹⁰²⁹ Zob. <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html> [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁰ Zarządzenie nr 257/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2015 r. z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki społecznej na rok 2016, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_257-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³¹ Zarządzenie nr 279/13 Wojewody Śląskiego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie nadania Statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Katowicach, Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7318.

¹⁰³² Na przykład zarządzenie nr 1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Wojewódzkiego Planu Kwalifikacji Wojskowej na rok 2019 oraz powołania, określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkiej i powiatowych komisji lekarskich, <https://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/3283,2019.html> [dostęp: 28.06.2021].

¹⁰³³ Na przykład zarządzenie nr 4/20 Wojewody Śląskiego z dnia 8 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw ustalenia i prowadzenia listy kandydatów na biegłych rzeczoznawców majątkowych oraz określenia zasad powoływania biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego, <https://suw.bip.gov.pl/zarzadzenia-wojewody-slaskiego/zarzadzenie-nr-4-120-wojewody-slaskiego-z-dnia-08-01-2020-r-8-r.html> [dostęp: 28.06.2021]; zarządzenie Nr 4/120 Wojewody Śląskiego z dnia 8 stycznia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw ustalenia i prowadzenia listy kandydatów na biegłych rzeczoznawców majątkowych oraz określenia zasad powoływania biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego, <https://suw.bip.gov.pl/zarzadzenia-wojewody-slaskiego/zarzadzenie-nr-4-120-wojewody-slaskiego-z-dnia-08-01-2020-r-8-r.html> [dostęp: 28.06.2021]; zarządzenie nr 249/12 Wojewody Łódzkiego z dnia 8 października 2012 r. zmieniające zarządzenie nr 246/12 w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu do spraw Bezpieczeństwa Imprez Masowych; zarządzenie nr 5/2015 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji konkursowej do oceny ofert złożonych w odpowiedzi

przykładowo związanych z opracowaniem programu opieki nad dziećmi¹⁰³⁴, obiegu dokumentów¹⁰³⁵, podziału zadań i ustalania procedur realizacji zadań¹⁰³⁶, dokonywania zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁰³⁷ lub w innych regulaminach¹⁰³⁸, nadania i zmian w Statucie Województwa Łódzkiego¹⁰³⁹, dokonywania zmian w regulaminach¹⁰⁴⁰, ustalania dysponentów budżetu¹⁰⁴¹.

Zwraca uwagę brak normatywnego charakteru niektórych z wydawanych aktów. Niejednokrotnie zarządzenia zawierały elementy indywidualne przez wskazywanie konkretnych osób i powołanie ich jako członków zespołu¹⁰⁴² lub dotyczyły ściśle skonkretyzowanego okresu.

Warto zauważyć, że niektóre z powoływanych podstaw prawnych zawierały precyzyjne wskazanie formy, w jakiej powinna być dokonana czynność prawna. Przykład takiej regulacji stanowił art. 7 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, który w sposób precyzyjny wskazywał zarządzenie jako właściwą

na ogłoszenie otwartego konkursu ofert na wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie ratownictwa wodnego w 2015 r., <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html> [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁴ Zarządzenie nr 278/2016 z dnia 30 listopada 2016 zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji województwie łódzkim, opracowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”, <https://lodzkie.eu/page/217,zarzadzenia-wojewody.html?date=2016-11-00> [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁵ Zarządzenie nr 284/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_nr_284-2013_z_dnia_30_grudni.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁶ Zarządzenie nr 362/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 października 2014 r. zmieniające zarządzenie Wojewody Łódzkiego w sprawie zasad i procedur realizacji zadań Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_362-2014.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁷ Zarządzenie nr 136 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html> [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁸ Zarządzenie nr 302/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_302-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰³⁹ Zarządzenie nr 234/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 października 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Statutu Łódzkiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/segregator1_11.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴⁰ Zarządzenie nr 235/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 24 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_235-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴¹ Na przykład zarządzenie nr 422/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa części 85/10-województwo łódzkie, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_422-2014.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴² Na przykład zarządzenie nr 12/28 z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Wojewódzkiej Rady Kombatanckiej, https://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_12-2018.pdf [dostęp: 27.06.2021]; zarządzenie nr 151/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie powołania administratora systemu informatycznego w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_151-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

formę do regulowania zakresu spraw w nim określonych. Niektóre zarządzenia były wydawane na podstawie: trzech ustaw¹⁰⁴³, dwóch ustaw i rozporządzenia¹⁰⁴⁴, dwóch ustaw i uchwały¹⁰⁴⁵, ustawy i dwóch rozporządzeń¹⁰⁴⁶, całych rozporządzeń bez powoływania konkretnych przepisów¹⁰⁴⁷.

Co niepokojące, niektóre akty wchodziły w życie z dniem podpisania, a więc często możliwość zapoznania się z treścią aktu była wtedy, kiedy akt już formalnie obowiązywał¹⁰⁴⁸.

W tym miejscu należy wskazać na inną formę wydawanych aktów, tj. wytyczne stanowione przez Wojewodę Łódzkiego z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Pojawia się pytanie, czy mogą być one zakwalifikowane jako akty prawa wewnętrznego w myśl art. 93 Konstytucji RP? Warto zwrócić uwagę na dwa przykłady. Pierwszy z nich stanowią wytyczne Wojewody Łódzkiego z dnia 20 stycznia 2014 r. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny¹⁰⁴⁹. Zostały one podpisane przez dyrektora generalnego urzędu. Na dokumencie znajdowała się adnotacja wojewody wraz z podpisem o treści „zatwierdzam”. Konstrukcja wytycznych nie przypominała budowy aktu prawa wewnętrznego – brakowało w nich jednostek redakcyjnych i określenia momentu wejścia w życie. Zwraca uwagę zastosowany zwrot „dokumenty odniesienia” zamiast „podstawy prawne”. Jako „dokumenty odniesienia” przywołano cztery (całe) dokumenty, którymi w tym przypadku były: rozporządzenie, wytyczne, zarządzenie oraz rekomendacje¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴³ Zarządzenie nr 101/2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi, <https://lodzkie.eu/page/123,zarzadzenia-wojewody.html?date=2020-07-00> [dostęp: 27.06.2021].

¹⁰⁴⁴ Zarządzenie nr 160/12 Wojewody Śląskiego w sprawie organizacji i działania systemu wczesnego ostrzegania w województwie śląskim, http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/zarzadzenie_swo.html [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴⁵ Zarządzenie nr 295/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji do oceny wniosków w sprawie realizacji zadań Programu integracji społeczności w Polsce na lata 2014-2020, które będą realizowane w 2016 r. w województwie łódzkim, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_295-2015.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴⁶ Zarządzenie nr 163/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 20 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, http://www.lodzkie.eu/data/orders/merged_document_4.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴⁷ Zarządzenie nr 435/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie łódzkim, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_435-2014.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁴⁸ Zarządzenie nr 12/28 z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Wojewódzkiej Rady Kombatanckiej, https://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_12-2018.pdf [dostęp: 27.06.2021].

¹⁰⁴⁹ Zob. http://www.lodzkie.eu/data/other/wytyczne_obronne_zdrowie_2014.pdf [dostęp: 18.06.2021].

¹⁰⁵⁰ Chodzi o rekomendacje Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego, Ratownictwa Medycznego i Ochrony Informacji Niejawnych Ministerstwa Zdrowia ze stycznia 2014 r. dotyczące zasad przygotowań ochrony zdrowia do działań w roku 2014 w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Drugim przykładem są wytyczne Wojewody Łódzkiego z dnia 21 stycznia 2014 r. do działalności w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie łódzkim w 2014 r. W dokumencie zamieszczono następujące elementy konstrukcyjne: wstęp, akty prawne i dokumenty (wymieniono 17 różnych aktów prawnych i dokumentów), sprawozdanie i ocenę pozamilitarnych przygotowań województwa łódzkiego w 2013 r. w zakresie przedsięwzięć realizowanych przez Wojewodę Łódzkiego. Brakowało więc jednostek redakcyjnych typowych dla aktu prawa wewnętrznego. Poza tym w dokumencie określono m.in. zadania realizowane przez podmioty lecznicze, przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek obronny, będących podmiotami spoza struktury administracyjnej, które nie powinny być wskazywane jako adresaci aktu o innej mocy niż powszechnie obowiązująca.

Przechodząc do terenowych organów administracji rządowej, należy wskazać na Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, który w badanym okresie opublikował ok. 130 zarządzeń¹⁰⁵¹. Pomimo prowadzonej numeracji nietrudno zauważyć pewne luki wynikające z pominięcia następujących zarządzeń: nr 15/2012, nr 15/2013, nr 4/2014, nr 13/2014, nr 7/2015 i nr 8/2015. Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim opublikował 141 zarządzeń. W okresie 2012-2015 prawie 90% stanowiły zarządzenia nowe, a pozostałe dotyczyły aktów już istniejących. Badaniu poddano także 174 zarządzenia opublikowane przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w latach 2012-2015 i 60 zarządzeń opublikowanych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 10 października 2019 r. Z zaprezentowanych wyżej danych wynika, iż działalność w zakresie prawotwórstwa wewnętrznego dotyczyła wydawania zarządzeń. Akty takie jak instrukcje organów terenowych nie były wydawane w ramach oddzielnego aktu prawnego, ale stanowiły często część zarządzenia¹⁰⁵².

Adresatami zarządzeń byli pracownicy i jednostki organizacyjne podporządkowane organom wydającym akt. Kompetencja do ich wydawania wynikała z przepisów materialnych określających kompetencję do kierowania podporządkowaną organowi jednostką. Zgodnie z art. 82 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 88 ust. 3 z dnia 18 grudnia 2003 r. ustawy o ochronie roślin¹⁰⁵³ wojewódzki inspektor wykonuje swoje zadania przy

¹⁰⁵¹ Zarządzenia z 2019 r. nie były dostępne, <https://wiv.kielce.pl/archiwumbip/2019,77.html> [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁵² Na przykład zarządzenie nr 16/2014 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 października 2014 r. w sprawie ustalenia Instrukcji pracy na głównym stanowisku kierowania Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w swojej stałej siedzibie oraz planu technicznego przystosowania oraz przemieszczenia Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach na zapasowe stanowisko kierowania w warunkach wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, http://bip.wiv.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1535/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2016.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁵³ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 972 ze zm.

pomocy wojewódzkiego inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa. Jest on także kierownikiem inspekcji. Wojewódzki inspektor należy do administracji zespolonej i dlatego jest powoływany i odwoływany przez wojewodę za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Roślin¹⁰⁵⁴. Zależność służbowa Wojewódzkiego Inspektora dotyczy relacji łączących ten organ z Głównym Inspektorem, który na mocy art. 84 ust. 1 i 2 koordynuje i kontroluje pracę wojewódzkich inspektorów i może wydawać im wytyczne i polecenia. Podobne wnioski wynikają z analizy sytuacji ustrojowej Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który w świetle art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁰⁵⁵ kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa. Wojewódzki inspektor należy do organów administracji rządowej zespolonej, o czym mowa w art. 3 pkt 2 tej ustawy. Zależność osobowa ma jednak ograniczony zakres, gdyż według art. 5 ust. 2 ustawy inspektor powołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ponadto wojewódzki inspektor jest zależny służbowo od Głównego Inspektora, który zgodnie z regulacją art. 4a ust. 1 pkt 3 tej ustawy może wydawać wojewódzkim inspektorom polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać informacji o stanie środowiska i jego ochronie, a także o zakresie i wynikach działania.

Z kolei pozycja ustrojowa wojewódzkiego inspektora weterynarii wynika z art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, zgodnie z którymi ustala on kierunki działania tej inspekcji i może wydawać polecenia powiatowym lekarzom weterynarii w kwestiach dotyczących podjęcia określonych czynności oraz żądania od nich informacji z zakresu ich działania. Nie sposób pominąć przynależności tego organu do wojewódzkiej administracji zespolonej, co potwierdza treść art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Wojewódzki lekarz podlega także bezpośrednio Głównemu Lekarzowi Weterynarii w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego, o czym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Przedmiot normowania analizowanych aktów stanowiły najczęściej sprawy dotyczące zasad i procedur obowiązujących w jednostce¹⁰⁵⁶ i powoływania komisji¹⁰⁵⁷ czy zespołu¹⁰⁵⁸. W prowadzonych badaniach wykryto także naruszenia w zakresie techniki

¹⁰⁵⁴ Zob. art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie roślin.

¹⁰⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

¹⁰⁵⁶ Zarządzenie nr 9/2012 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie zasad i procedur przyznawania świadczeń pracownikom Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach podnoszącym kwalifikacje zawodowe, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1001/zarz_wiw_9_12.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁵⁷ Zarządzenie nr 5/2012 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 12 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/923/zarz_wiw_5_12.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁵⁸ Zarządzenie Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2020 r. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin w sprawie

prawodawczej, przejawiające się brakiem jednostek redakcyjnych odpowiadających aktowi wewnętrznemu, w tym przede wszystkim paragrafów¹⁰⁵⁹. Niejednokrotnie omawiane akty nie miały charakteru abstrakcyjno-konkretnego ze względu na to, że dotyczyły skonkretyzowanego okresu lub podjęcia jednorazowej czynności¹⁰⁶⁰, co powodowało uleganie konsumpcji wskutek jednokrotnego zastosowania.

Analiza uwypukliła brak normatywnego charakteru większości zarządzeń. Takie spostrzeżenie dotyczyło powoływania komisji, gdzie nierzadko jedyną regulowaną kwestię stanowiło określenie składu osobowego komisji, co potwierdza zarządzenie nr 5 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia składu komisji egzaminacyjnej na egzamin kończący służbę przygotowawczą w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim¹⁰⁶¹. Elementy takie jak imienne określenie składu komisji czy powołanie komisji na ściśle określony czas mają charakter indywidualno-konkretny i nie powinny być ujmowane w aktach prawa wewnętrznego. Podobne uwagi dotyczą także zarządzenia nr 44/15 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku¹⁰⁶². Zarządzenie dotyczyło przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Wydziale Inspekcji oraz w Delegaturach w Łomży i Suwałkach Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku w zakresie sprawdzenia prawidłowości ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych oraz sposobów wykonywania nadzoru nad tymi czynnościami za okres od 8 stycznia 2015 r. Kontrola miała być przeprowadzona w dniu 2 stycznia 2016 r. W § 3 tego zarządzenia wskazano imienne osoby przeprowadzające kontrolę. Jak można zauważyć, wspomniane zarządzenie nie dotyczyło czynności powtarzalnych, a czynności jednorazowej, ulegającej konsumpcji wskutek jednokrotnego zastosowania. Z tego powodu nie może ono stanowić aktu prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP. Pewne niejasności zawiera także zarządzenie nr 12/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach

przeprowadzenia naboru na czas zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej: inspektor ds. nasiennictwa w Oddziale Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Żaganii, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/> [dostęp: 22.06.2021]; zarządzenie nr 22/2016 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 28.12.2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁵⁹ Zarządzenie nr 18/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2014 r., http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1551/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2018-2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁰ Zarządzenie nr 9/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie powołania Komisji, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1208/zarzadzenie%209_2013.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶¹ Zob. <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶² Zob. <http://wios.pbip.pl/index.php?event=informacja&id=2752> [dostęp: 20.06.2021].

z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia instrukcji organizacji, uruchamiania i funkcjonowania stałego dyżuru w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach w stanach gotowości obronnej państwa. W akcie tym w lewym górnym rogu zawarto określenie „Zatwierdzam”, które może świadczyć o braku nowości normatywnej¹⁰⁶³.

Niektóre z wydawanych zarządzeń mogły wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki, co dotyczy szczególnie aktów dotyczących obiegu dokumentów czy określania wyboru systemu zarządzania dokumentacją. W sytuacji wyboru tradycyjnego systemu zarządzania, jak w przypadku Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa¹⁰⁶⁴, jednostka nie będzie mogła wnieść pisma w formie elektronicznej, a będzie zobowiązana do wysłania dokumentu za pośrednictwem operatora pocztowego.

Podstawę prawną wydawanego aktu prawa wewnętrznego stanowiły przepisy: czterech ustaw, dwóch rozporządzeń oraz regulaminu organizacyjnego¹⁰⁶⁵, trzech ustaw i trzech rozporządzeń¹⁰⁶⁶, dwóch ustaw i sześciu rozporządzeń¹⁰⁶⁷, dwóch ustaw i trzech rozporządzeń¹⁰⁶⁸, dwóch ustaw i regulaminu organizacyjnego¹⁰⁶⁹, jednej ustawy i trzech rozporządzeń¹⁰⁷⁰,

¹⁰⁶³ Zob. http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1202/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2012.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁴ Na przykład zarządzenie nr 13 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 września 2013 r. w sprawie wyboru systemu tradycyjnego zarządzania dokumentacją jako podstawowego systemu kancelaryjnego w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁵ Zarządzenie nr 8 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie powołania Komisji do oszacowania gruntów będących w zarządzie lub wieczystym użytkowaniu w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁶ Zarządzenie nr 3/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1596/zarz_3_15.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁷ Zarządzenie nr 10/2012 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁸ Zarządzenie nr 7/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1533/zarz_7_14.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁶⁹ Zarządzenie nr 3/2020 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 9 stycznia 2020 roku w sprawie ustalenia na 2020 rok procedury opisywania faktur za zakup towarów i usług niezbędnych do badań laboratoryjnych wykonywanych w Zakładzie Higieny Weterynaryjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/2096/Zarz%C4%85dzenie%203%20z%202020%20-%20opis%20faktur%20ZHW.pdf [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁷⁰ Zarządzenie nr 1/2014 z dnia 13 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie wprowadzenia procedury ustalającej zasady, tryb planowania i wykonywania planu finansowego w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1442/zarz_1_14.pdf [dostęp: 20.06.2021].

ustawy, rozporządzenia i statutu¹⁰⁷¹, dwóch rozporządzeń¹⁰⁷², rozporządzenia i dwóch zarządzeń¹⁰⁷³, rozporządzenia i instrukcji¹⁰⁷⁴, rozporządzenia¹⁰⁷⁵.

Dodatkowo identyfikację podstawy prawnej utrudnia podawanie przepisów całych aktów prawnych, a nie poszczególnych ustaw. Dobrym tego przykładem jest wskazane już wyżej zarządzenie nr 3/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii, w którym nie dość, że powołano skomplikowaną podstawę prawną w postaci trzech ustaw i trzech rozporządzeń, to jeszcze w przypadku ustawy i trzech rozporządzeń wskazano na całe akty prawne, a nie poszczególne przepisy.

Akty prawa wewnętrznego stanowiące przez wspomniane wyżej organy były wielokrotnie wydawane bez podstawy prawnej¹⁰⁷⁶ lub na podstawie innych aktów prawa

¹⁰⁷¹ Zarządzenie nr 18 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzania/> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷² Zarządzenie nr 5/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie zasad dokumentowania i rozliczania kosztów podróży służbowej przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1471/zarz_5_2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷³ Zarządzenie nr 1/2015 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania składnika majątku ruchomego – samochodu ciężarowego marki Renault Kangoo wpisanego do ewidencji środków trwałych pod numerem WIW Nr 1/L/07/57/1, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-Nr-12015-Swietokrzyskiego-Wojewodzkiego-Lekarza-Weterynarii-w-Kielcach-z-dnia-12-stycznia-2015r-w-sprawie-nieodplatnego-przekazania-skladnika-majatku-ruchomego---samochodu-ciezarowego-mark,1561,1560.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷⁴ Zarządzenie nr 17/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z dnia 9 lipca 2013 r. dotyczące powołania zespołu do spraw wdrożenia Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1372/zarz_wiw_17_13.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷⁵ Zarządzenie nr 5/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie funkcjonowania w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach przepisów w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitych rzeczowych wykazów akt, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-nr-52013,1224,1183.html> [dostęp: 2.04.2016]; zarządzenie nr 11/2020 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 16 kwietnia 2020 roku w sprawie obowiązku stosowania maseczek, <https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/2020,80.html> [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁷⁶ Zarządzenie nr 4/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie nr 20/2010 z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wdrożenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1129/Zarz%C4%85dzenie%20nr%204%202013.pdf; [dostęp: 22.06.2021]; zarządzenie nr 3/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kwidzynie w sprawie uczestnictwa Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatowej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w Kwidzynie w Wojewódzkim Treningu Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA) w dniu 5 listopada 2013 r., http://www.pssekwidzyn.pl/pdf/3_2013.pdf [dostęp: 20.06.2021].

wewnętrznego, tj. zarządzeń¹⁰⁷⁷ czy regulaminu organizacyjnego¹⁰⁷⁸. Nie sposób pominąć przykładów wydawania aktów wewnętrznych na podstawie całych rozdziałów ustawy¹⁰⁷⁹ oraz normy, która w świetle zasad konstytucyjnych w ogóle nie powinna stanowić upoważnienia do jego wydania¹⁰⁸⁰.

W odniesieniu do powyższych analiz szczególną uwagę zwraca praktyka stanowienia zarządzeń upowszechniona przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Z dokonanych obliczeń wynika, że spośród ok. 174 aktów wydanych przykładowo w latach 2012-2015 tylko 21 zawierało właściwą podstawę ustawową. Jedno zarządzenie było wydane na podstawie przepisów ustawy i zarządzenia, 6 na podstawie rozporządzenia, a 24 na podstawie aktów prawa wewnętrznego. Pozostałe akty nie zawierały żadnej podstawy prawnej. Przykładowo w zakresie aktów wydanych przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w 2016 r. tylko 4 akty miały właściwą podstawę prawną, 3 zostały wydane na mocy ustawy i rozporządzenia, 2 na podstawie rozporządzenia, 1 na mocy ustawy i zarządzenia, a dla 7 aktów za podstawę prawną przyjęto akt wewnętrzny. Pozostałe akty nie miały w ogóle podstawy prawnej.

Na tym tle nie sposób pominąć licznych niedokładności w zakresie podania podstawy prawnej. Warto tutaj posłużyć się kilkoma konkretnymi przykładami. W części zarządzeń brakowało wskazania konkretnych przepisów prawnych, np. „W celu realizacji obowiązku zinventaryzowania aktywów i pasywów jednostki określonego w ustawie

¹⁰⁷⁷ Zarządzenie nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie upoważnienia do dokonywania przeniesień w planach finansowych objętych budżetem Wojewody Świętokrzyskiego, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/919/zarz_wiw_1_12.pdf, [dostęp: 22.06.2021]; zarządzenie nr 3/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach dotyczące przeniesień wydatków w planach finansowych objętych budżetem Wojewody Świętokrzyskiego do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1433/zarządzenie%203-2014%20%C5%9AWLW.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷⁸ Zarządzenie nr 22/2018 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 31 grudnia 2018 roku w sprawie dofinansowania kosztów zakupu okularów korygujących wzrok pracownikom zatrudnionym na stanowiskach wyposażonych w monitory, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/1994/Zarządzenie_22_2018.pdf [dostęp: 22.06.2021]; zarządzenie nr 17 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie wdrażania systemu zarządzania jakością zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005 w Laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarządzenia> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁷⁹ Zarządzenie nr 18/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2014 roku, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1551/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2018-2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸⁰ Przywołana norma brzmiała następująco: „na podstawie wymagań normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 «Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorujących», Księgi Jakości, wydanie 5 z dnia 29.03.2010 r. oraz Procedury Ogólnej PO-10 «Przegląd zarządzania» edycja 04 z dnia 29.03.2010”, zob. zarządzenie nr 3/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia mierzalnych celów na rok 2013 w Zakładzie Higieny Weterynaryjnej, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1155/Zarz%C4%85dzenie%20nr%203_2013.pdf [dostęp: 20.06.2021].

o rachunkowości z dnia 29.09.1994 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), w oparciu o wytyczne zawarte w Instrukcji Inwentaryzacyjnej wydanej Zarządzeniem nr 1/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. poz. 4 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach [...]”¹⁰⁸¹. W niektórych nie podano nazwy ustawy stanowiącej podstawę prawną wydanego aktu, np. „Na podstawie Dz. U. Nr 148 poz. 973 z dnia 1 grudnia 1998 r. wraz z załącznikami do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej”. W innym zarządzeniu podstawę prawną stanowił cały rozdział ustawy: „Na podstawie rozdziału 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. [...]”¹⁰⁸². Nie sposób pominąć także tego zapisu: „Na podstawie § 31 ust. 3 pkt 1 i § 34 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim oraz **cywilnej** [wyróżnienie – J.M.] pkt II.1 pkt IV, pkt V.1, pkt VI załącznika nr 3 do Zarządzenia Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie (Dz. U z 2008 r. nr 227, poz. 1505 ze zmianami) w związku art. 15 ust. 9 z dnia 21 listopada 2008 [...]”¹⁰⁸³.

Często akty prawa wewnętrznego organów były wydawane na podstawie normy kompetencyjnej¹⁰⁸⁴. Powoływane przepisy są na tyle ogólne, że faktycznie pomimo podania przepisu ustawy podstawą wydania aktu jest przepis wewnętrzny. Niejednokrotnie podstawą prawną były całe akty prawne, np. ustawa, rozporządzenie, regulamin organizacyjny oraz zarządzenie¹⁰⁸⁵. Poza tym wydawanie aktów na podstawie kilku przepisów znacznie utrudnia odczytanie normy kompetencyjnej i niekiedy utwierdza w przekonaniu, że opisywane organy wydawały akty bez stosownego upoważnienia.

Niektóre akty zawierały normy indywidualne w postaci przykładowo imion i nazwisk członków zespołu powołanych do rozpoznania konkretnej sprawy¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸¹ Zarządzenie nr 20/2012 z dnia 28 listopada 2012 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2012 r., http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1114/2012%20ZARZ%C4%84DZENIE%20Nr%2020.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸² Zarządzenie nr 18/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia Inwentaryzacji w 2014 r., http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1551/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2018-2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸³ Zarządzenie nr 11 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Księgi Standardów” dla członków korpusu służby cywilnej o Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸⁴ Na przykład art. 26 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.

¹⁰⁸⁵ Zarządzenie nr 7/2016 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Biuletynu Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach oraz zadań tego zespołu w zakresie przygotowywania materiałów informacyjnych do publikacji na stronie podmiotowej BIP WIW Kielce, stronie internetowej WIW Kielce oraz ZHW Kielce, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/1707/zarz_7_16.pdf. [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸⁶ Zarządzenie Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2020 r. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin w sprawie przeprowadzenia naboru na czas zastępstwa nicobecnego członka korpusu służby cywilnej: inspektor ds. nasiennictwa

Wejście w życie aktu prawa wewnętrznego wskazywano na dzień podpisania¹⁰⁸⁷. Czasami pojawiały się inne zwroty, np. „1 stycznia 2013 r.”¹⁰⁸⁸, „z dniem podpisania i zatwierdzenia”¹⁰⁸⁹, „z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2014 roku”¹⁰⁹⁰.

Idąc dalej, należy wskazać na akty prawa wewnętrznego wydawane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Na wstępie warto zaznaczyć, iż inspektorów tych powołuje starosta spośród przynajmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Jeżeli starosta nie powoła powiatowego inspektora w terminie 30 dni od dnia przedstawienia kandydatów, wojewódzki inspektor wskazuje kandydata na to stanowisko spośród innych osób. Następnie starosta powołuje tego kandydata na stanowisko powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Materiał normatywny badanej grupy stanowiły akty wydane przez: Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie (13 zarządzeń)¹⁰⁹¹, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach (53 zarządzenia)¹⁰⁹², Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania (38 zarządzeń w latach 2012-2015).

Wydane zarządzenia dotyczyły kwestii organizacyjnych, tj. zasad przeprowadzania inwentaryzacji¹⁰⁹³. Niejednokrotnie były one pozbawione charakteru normatywnego,

w Oddziale Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Żaganiu, <http://piorin.gov.pl/lp-pi/lp-zarzadzenia/> [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁸⁷ Na przykład Zarządzenie Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wlkp. dodatkowego dnia wolnego od pracy, <http://piorin.gov.pl/lp-pi/lp-zarzadzenia/> [dostęp: 22.06.2021]; zarządzenie nr 29/19 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 20 września 2019 r. w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku, <http://www.wios.bialystok.pl/> [dostęp: 22.06.2021].

¹⁰⁸⁸ Zarządzenie nr 1/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach zmieniające zarządzenie nr 1/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. z późn. zm., tj. zarządzenie nr 19/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r., zarządzenie nr 2/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. i zarządzenie nr 14/2012 z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-nr-12013,1529,1358.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁸⁹ Zarządzenie nr 12/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia Instrukcji organizacji, uruchamiania i funkcjonowania stałego dyżuru w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach w stanach gotowości obronnej państwa, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1202/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2012.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹⁰ Zarządzenie nr 1/2014 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie ustalenia procedury ustalającej zasady, tryb planowania i wykonywania planu finansowego w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1442/zarz_1_14.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹¹ <http://www.pinbiechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹² Brak zarządzeń z 2019 r., <https://pinbzory.bip.net.pl/?c=98> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹³ Zarządzanie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie organizacji inwentaryzacji w 2012 r., <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2012/zarz-01-2012.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

gdyż regulowały tylko określone kwestie, tj. powołanie zespołu do oceny konkretnej sprawy¹⁰⁹⁴, dokonywanie zmian w budżecie na konkretny rok¹⁰⁹⁵, prowadzenia polityki w zakresie danych osobowych¹⁰⁹⁶, wprowadzanie dnia wolnego od pracy¹⁰⁹⁷ lub w sprawie przeniesienia wydatków¹⁰⁹⁸. Najczęściej były kierowane do pracowników jednostki organizacyjnej podległej powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego. Można zauważyć trudności z ustaleniem adresatów niektórych z tych aktów. Chodzi przede wszystkim o zarządzenia dotyczące powołania komisji, określające jednocześnie skład personalny komisji. Powiatowy inspektor nie podał przy tym, czy osoba powoływana do komisji jest osobą podporządkowaną mu służbowo lub organizacyjnie, czy też należy do kręgu adresatów niezwiązanych z nim osobowo lub organizacyjnie¹⁰⁹⁹. Poza tym akty ustalające skład komisji miały charakter indywidualno-konkretny, gdyż dotyczyły konkretnej sytuacji, np. przeprowadzenia inwentaryzacji w dniu 30 grudnia 2016 r., i zawierały imiona oraz nazwiska osób wchodzących w skład komisji¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁴ Na przykład zarządzenie nr 1/2016 Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej do przeprowadzenia likwidacji środków trwałych i zniszczonych rzeczowych składników majątkowych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/7463,Zarzadzenie-nr-12016-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html> [dostęp: 20.06.2021]; zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania komisji dla ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej, która miała miejsce dnia 25 stycznia i polegała na niezamierzonym, gwałtownym zniszczeniu konstrukcji ścian nośnych oraz konstrukcji dachu części gospodarczej i uszkodzenia suszarni budynku garażowo gospodarczego znajdującego się na nieruchomości przy ul. Dmowskiego 133 w Poznaniu, <http://bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-01-2013.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹⁵ Zarządzenie nr 8/2014 Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 24 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w planie budżetu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_8_2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹⁶ Zarządzenie Nr 2/2019 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 02 kwietnia 2019 r. ws. wprowadzenia zmian w Polityce Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych w PINB dla Miasta Poznania, <https://pinbpoz.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/zarzadzenia-pinb-dla-m-poznania-2019-r.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹⁷ Zarządzenie nr 1/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach w sprawie wprowadzenia instrukcji dodatkowego dnia wolnego od pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Żorach, http://pinb.zory.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=344&bar_id=167 [dostęp: 20 czerwca 2021].

¹⁰⁹⁸ Na przykład zarządzenie nr 3/16 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, <https://pinbzory.bip.net.pl/?c=298> [dostęp: 20.06.2021].

¹⁰⁹⁹ Na przykład zarządzenie 3/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej do przeprowadzenia likwidacji środków trwałych i zniszczonych rzeczowych składników majątkowych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4673,Zarzadzenie-Nr-32013-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁰ Na przykład zarządzenie nr 2/2016 Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji znaczków pocztowych, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/7464,Zarzadzenie-nr-22016-Powiatowego-Inspektora-Nadzo-ru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-d.html> [dostęp: 20.06.2021].

Podstawę prawną omawianych aktów stanowiły przepisy: ustawy, dwóch ustaw¹¹⁰¹, dwóch ustaw i trzech rozporządzeń¹¹⁰², dwóch ustaw i zarządzenia¹¹⁰³, dwóch ustaw i regulaminu organizacyjnego¹¹⁰⁴, ustawy i rozporządzenia¹¹⁰⁵, rozporządzenia¹¹⁰⁶, zarządzenia¹¹⁰⁷ lub zostały one wydane bez podstawy prawnej¹¹⁰⁸.

W wyniku prowadzonych analiz zauważono, iż często powoływaną podstawę prawną stanowił art. 86 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r.¹¹⁰⁹ Przepis ten brzmi następująco: „Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektora nadzoru budowlanego określa powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w regulaminie organizacyjnym”. Z przywołanego przepisu wynika upoważnienie wyłącznie do wydania regulaminu organizacyjnego, tymczasem był on powoływany jako jedyna podstawa prawna stanowienia wielu innych aktów, np. zarządzenia nr 5/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzania zmian w planie budżetu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania¹¹¹⁰, zarządzenia nr 8/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie ochrony

¹¹⁰¹ Zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 24 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4671,Zarzadzenie-Nr-12013-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰² Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie zmian „Zasad rachunkowości”, http://pinb.zory.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=238&bar_id=123 [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰³ Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie organizacji inwentaryzacji w 2012 r., <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2012/zarz-01-2012.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁴ Zarządzenie nr 6/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania zespołu do podziału środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-06-2013.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁵ Zarządzenie nr 9/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji kancelaryjnej, instrukcji organizacji i zakresu działania składnicy akt oraz jednolitym rzeczowym wykazem akt dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_9_2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁶ Zarządzenie nr 02/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wyposażenia pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania w okulary korekcyjne lub w soczewki kontaktowe do pracy przy monitorach ekranowych, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_02_2014.pdf [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁷ Zarządzenie nr 2/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 21 września 2012 r. w sprawie przeniesień planowanych wydatków budżetowych, <http://pinb.zory.bip.net.pl/?c=272> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁸ Zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przeprowadzenia spisu z natury, <http://pinb.zory.bip.net.pl/?c=292> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹⁰⁹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

¹¹¹⁰ Zob. <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-05-2013.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami¹¹¹¹ czy zarządzenia nr 4/2015 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 1 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia kontroli wewnętrznej w Oddziałach Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania¹¹¹².

Zwraca uwagę także zarządzenie nr 3/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 12 grudnia 2012 r.¹¹¹³ w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji znaczków pocztowych, którego podstawę prawną stanowił art. 26 ustawy o rachunkowości. Przepis ten wskazuje na aktywa, w stosunku do których należy przeprowadzić inwentaryzację na ostatni dzień roku obrotowego, zaś treścią zarządzenia jest powołanie zespołu w celu przeprowadzenia inwentaryzacji znaczków pocztowych. Takiej kompetencji nie zawiera powołany przepis ustawy o rachunkowości. Nie obejmuje on upoważnienia do powołania zespołu lub stanowienia aktu prawa wewnętrznego. Podstawę zarządzenia stanowiła więc ogólna norma kompetencyjna. Ponadto zarządzenie zawierało elementy indywidualno-konkretne przez podanie składu osobowego komisji i konkretnego terminu przeprowadzenia inwentaryzacji¹¹¹⁴.

Opisywane zarządzenia zawierały przepis określający moment wejścia w życie, który został wskazany na dzień podpisania. Stosowano także inne określenia, np. „wchodzi w życie po upływie 14 dni od podania go pracownikom do wiadomości”¹¹¹⁵.

5.2. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji państwowej

Akty wydawane przez wybrane organy administracji państwowej wymagają oddzielnego potraktowania. Szczególnie dotyczy to aktów ogłaszanych przez Prezydenta RP, Prezesa NBP oraz Krajową Radę Sądownictwa.

¹¹¹¹ Zob. <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-08-2013.pdf> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹¹² Zob. <http://www.bip.pinb.poznan.pl/index.php?id=232&id2=139> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹¹³ Zob. <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4047,Zarzadzenie-Nr-32012-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-w-.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹¹⁴ Podobne uwagi dotyczą m.in. zarządzenia nr 3/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej do przeprowadzenia likwidacji środków trwałych i zniszczonych rzeczowych składników majątkowych, <http://www.pinb.ciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4673,Zarzadzenie-Nr-32013-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹¹¹⁵ Zarządzenie nr 3/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 10 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzania w życie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-03-2013.pdf> [dostęp: 2.04.2016].

W badanym okresie Prezydent RP wydał jedynie kilkanaście zarządzeń¹¹¹⁶. Prezes NBP w Monitorze Polskim NBP opublikował ok. 150 zarządzeń. Przedmiotem każdego z nich było ustalenie wzorów, próby, masy i wielkości emisji konkretnej monety. Za podstawę prawną przyjmowano art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹¹¹⁷, w świetle którego „Wzory i wartość nominalną banknotów oraz wzory, wartość nominalną stóp, próbę i masę monet oraz wielkość emisji znaków pieniężnych, jak również terminy wprowadzenia ich do obiegu ustala Prezes NBP w drodze zarządzenia”. Pojawia się pytanie, do kogo miałyby być kierowane tak sformułowane zarządzenia? Należy wskazać, że adresat nie został wprawdzie wprost określony, ale treść tego aktu wskazuje na jednostki podporządkowane Prezesowi NBP. Zgodnie z art. 11 ustawy Prezes NBP jest przełożonym wszystkich pracowników NBP, z czego wynika podległość osobowa i służbowa.

Zarządzenia Prezydenta RP w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP zostały wydane jedynie na podstawie art. 143 Konstytucji RP¹¹¹⁸. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 93 w zw. z art. 142 Konstytucji RP akty prawa wewnętrznego powinny zawierać podstawę prawną w przepisie ustawowym. W doktrynie dopuszcza się stanowienie uchwał Rady Ministrów na podstawie Konstytucji RP. Podobnego wyjątku nie czyni się w stosunku do zarządzeń Prezydenta RP, dlatego taka praktyka nie może służyć na aprobatę.

Analizowane akty określały moment wejścia w życie. Dominującą formę stanowił zapis „z dniem ogłoszenia”¹¹¹⁹ lub „z dniem podpisania”¹¹²⁰, ale zdarzały się także i inne, np. „2 września 2013 r.”¹¹²¹, „31 lipca 2015 r.”¹¹²², „1 stycznia 2019 r.”¹¹²³

Odmienne wnioski w zakresie rozmiarów działalności prawotwórczej polegającej na wydawaniu aktów prawa wewnętrznego nasuwa praktyka Krajowej Rady Sądownictwa

¹¹¹⁶ Liczba wydawanych zarządzeń wynosiła w: 2012 r. – 0, w 2013 r. – 2, w 2014 r. – 0, w 2015 r. – 5, w 2016 r. – 2, w 2017 r. – 2, w 2018 r. – 3.

¹¹¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2027.

¹¹¹⁸ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 15 sierpnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, M.P. poz. 687; zarządzenie Prezydenta RP z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, (M.P. poz. 524).

¹¹¹⁹ Zarządzenie nr 17/2015 Prezesa NBP w sprawie ustalenia wzoru, próby, masy i wielkości emisji monety o wartości nominalnej 10 zł, upamiętniającej 50. rocznicę wystosowania orędzia biskupów polskich do niemieckich, (M.P. poz. 967).

¹¹²⁰ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. poz. 770).

¹¹²¹ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 15 sierpnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, (M.P. poz. 687).

¹¹²² Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. poz. 653).

¹¹²³ Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 18 grudnia 2018 r. uchylające zarządzenie w sprawie określenia niektórych praw i obowiązków pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. poz. 1262).

przybierająca formę uchwał. Z numeracji uchwał wynika, że ich liczba wynosiła łącznie ok. 2 tys. Liczba aktów opublikowanych była dużo niższa.

W badanym okresie jedna uchwała Krajowej Rady Sądownictwa została opublikowana w Monitorze Polskim. Chodzi o uchwałę nr 125/2015 z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa¹¹²⁴. Przedmiotem jej normowania był Regulamin szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa.

Warto zwrócić uwagę na uchwały Krajowej Rady Sądownictwa publikowane na stronie internetowej Rady, służące wyrażeniu stanowiska w sprawach należących do kompetencji Rady. Na tym tle widoczne są znaczne odrębności od aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez inne organy administracji. Pierwsze różnice da się zauważyć w samej konstrukcji uchwały, która bardziej przypomina orzeczenie sądowe niż akt prawa wewnętrznego. O zasadności takich wniosków świadczą następujące elementy uchwały: brak jednostek redakcyjnych, tj. paragrafów i ustępów, punkty rzymskie przedstawiające podjęte ustalenia zbliżone do rozstrzygnięcia zawieranego w wyroku sądowym lub w decyzji administracyjnej, brak określenia momentu wejścia w życie, uzasadnienie, pouczenie¹¹²⁵. Zatem omawiane uchwały wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa nie mają charakteru normatywnego, odbiegają znacznie od przyjętych standardów opisanych w art. 93 Konstytucji RP. Stanowią one formę wyrażenia opinii Rady w sprawie przedstawienia kandydata na stanowisko sędziego. Podstawą prawną tych uchwał był art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹¹²⁶. Trudno w uchwałach podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa dopatrzeć się charakteru normatywnego. Przede wszystkim zwracają uwagę elementy indywidualno-konkretne, związane choćby z przedstawieniem kandydatów na stanowisko sędziego¹¹²⁷.

¹¹²⁴ M.P. poz. 304.

¹¹²⁵ Na przykład uchwała nr 520/13 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 3 grudnia 2013 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2013 r. poz. 554, <http://krspl.home.pl/bip/files/2013-12-0306-dzialalnosc/520%20z%202013%20so%20lublin%20m.p.%20z%202013%20r.%20poz.%20554.pdf> [dostęp: 25.06.2021].

¹¹²⁶ Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.

¹¹²⁷ Na przykład uchwała nr 562/13 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 grudnia 2013 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na trzech stanowiskach sędziego Sądu Rejonowego w Tychach, obwieszczonej w Monitorze Polskim z 2013 r. poz. 155, <http://www.krs.pl/bip/files/2013-12-1619-dzialalnosc/562%20z%202013%20sr%20tychy%20m.p.%20z%202013%20r.%20poz.%20155.pdf> [dostęp: 25.06.2021].

5.3. Charakterystyka aktów wewnętrznych organów administracji samorządowej

Przy okazji badania tej grupy aktów podstawową trudność stanowiło zakwalifikowanie części uchwał lub zarządzeń jako aktów prawa wewnętrznego lub aktów prawa powszechnie obowiązującego. Tytułem przykładu można wskazać uchwałę nr XI/61/2015 Rady Gminy Białaczów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie przekazania środków finansowych na Wojewódzki Fundusz Wsparcia Policji¹¹²⁸. Uchwała ma charakter wewnętrzny ze względu na to, iż dotyczy relacji z innym organem administracji publicznej, jej charakter zewnętrzny wynika za to z przynależności obu organów do innych układów organizacyjnych administracji publicznej. Charakteru wewnętrznego nie miały za to akty podejmowane na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei w zarządzeniu dotyczącym zmian w budżecie gminy zastosowano zwrot: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego”. Posłużenie się tego typu sformułowaniem zdaje się potwierdzać charakter wewnętrzny zarządzenia w sprawie przyjęcia lub wprowadzenia zmian w budżecie¹¹²⁹. Tryb ogłoszenia przewidziany dla aktu prawa miejscowego ma na celu zapewnienie możliwości zapoznania się z tą uchwałą mieszkańcom gminy, co świadczy o wywieraniu skutków zewnętrznych, a więc braku czysto wewnętrznego charakteru. Podobne zastrzeżenie zawierano także w uchwałach Rady Gminy dotyczących wieloletniej prognozy finansowej¹¹³⁰.

Interesujący przykład stanowi zarządzenie w sprawie przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko w Urzędzie Gminy Widawa¹¹³¹, która dotyczy wprowadzenia struktury wewnętrznej urzędu, ale jej adresatem jest jednostka spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej. Na marginesie nie sposób pominąć naruszeń w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego, które niejednokrotnie miały charakter konkretny¹¹³² lub określały jako podstawę prawną akt wewnętrzny.

¹¹²⁸ Zob. http://bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=65&p=2&order=2&order_t=2 [dostęp: 225.06.2021].

¹¹²⁹ Zarządzenie nr 266/2014 Wójta Gminy Białaczów z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2014 rok, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=9&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³⁰ Na przykład uchwała nr XV/84/2015 Rady Gminy Białaczów z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej, <http://bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=65> [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³¹ Zarządzenie nr 15/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_340619.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³² Zarządzenie nr 70/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 września 2012 r. w sprawie sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości gruntowej, przeznaczonej do sprzedaży, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_315725.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

Adresatem uchwał i zarządzeń stanowiących akty prawa wewnętrznego były jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt, a często także pracownicy urzędu. Uchwały rady gminy najczęściej zapadały w następujących sprawach: przyjmowanie planów działania lub programów działania¹¹³³, uchwalanie wieloletnich prognoz finansowych¹¹³⁴, ustalenie składu osobowego stałych komisji¹¹³⁵, uchwalanie budżetu¹¹³⁶, wybór przewodniczącego komisji Rady Miasta¹¹³⁷, przyjmowanie gminnych programów działania¹¹³⁸. Przedmiot unormowań zarządzeń wójta stanowiły nierzadko kwestie: ustalania regulaminu organizacyjnego urzędu gminy lub miasta i dokonywania w nim zmian¹¹³⁹, powoływania komisji¹¹⁴⁰, odwołania członków zespołu¹¹⁴¹, powoływania kierownika jednostki organizacyjnej gminy¹¹⁴², zmian w budżecie¹¹⁴³, dokonywania zmian w planie finansowym¹¹⁴⁴,

¹¹³³ Na przykład uchwała nr III.30.15 Rady Miasta Elku z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16741_UR30.15.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³⁴ Na przykład uchwała nr VIII.76.15 Rady Miasta Elku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Elku na lata 2015-2027, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/17685_VIII.76.15.pdf [dostęp: 225.06.2021].

¹¹³⁵ Na przykład uchwała nr IV.45.15 Rady Miasta Elku z dnia 24 lutego 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady Miasta Elku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16954_UR.45.15.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³⁶ Na przykład uchwała nr II.19.14 Rady Miasta Elku z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Elku na rok 2015, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16493_UR.19.14.pdf [dostęp: 2.04.2016].

¹¹³⁷ Na przykład uchwała nr 1.1.14 Rady Miasta Elku z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miasta Elku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16411_UR.1.14.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³⁸ Na przykład uchwała nr IV.37.15 Rady Miasta Elku w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Miasta Elku na 2015 rok, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16932_UR.37.15.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹³⁹ Na przykład zarządzenie nr 22/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_364525.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁰ Na przykład zarządzenie nr 72/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej opiniującej oferty na realizację zadania publicznego gminie Białaczów na 2015 rok z zakresu: Działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=4&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴¹ Na przykład zarządzenie nr 44/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie odwołania członka Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Widawie, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_303686.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴² Na przykład zarządzenie nr 67/2012 Wójta Gminy Widawa w sprawie powołania Kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Widawie, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_338491.pdf?version=1.1 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴³ Na przykład zarządzenie nr 71/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 28 września 2012 r. w sprawie dokonywania zmian w budżecie Gminy na 2012 rok, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_338496.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁴ Na przykład zarządzenie nr 315/2015 Wójta Gminy Elk z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=347838 [dostęp: 25.06.2021].

przeprowadzenia inwentaryzacji¹¹⁴⁵, przeprowadzania kontroli zarządczej w urzędzie gminy¹¹⁴⁶.

Okazuje się, że w praktyce organów większość wydawanych aktów nie ma charakteru abstrakcyjno-generalnego. Wiele z nich zawierało normy indywidualno-konkretnie dotyczące szczegółowego określenia przedmiotu zarządzenia, wydawania aktu dla dokonania czynności w ściśle określonych ramach czasowych¹¹⁴⁷ lub powoływania personalnie członków zespołu¹¹⁴⁸, co nie powinno mieć miejsca w aktach abstrakcyjno-generalnych. Brak charakteru normatywnego dotyczył przede wszystkim uchwał zatwierdzających czynności już wcześniej dokonane, np. wprowadzenia zmian w sprawozdaniu finansowym¹¹⁴⁹ lub zatwierdzania przewodniczących stałych komisji¹¹⁵⁰.

Nie sposób także pominąć pośredniego wpływu, jaki mogły wywierać omawiane akty na sytuację prawną jednostki. Uwagi te dotyczą szczególnie uchwały budżetowej i przyjmowania programów lub planów działania. Na sytuację jednostek spoza układu administracji mogły również pośrednio wpływać regulaminy naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁵ Na przykład zarządzenie nr 88/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_432227.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁶ Na przykład zarządzenie nr 42/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_428025.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁷ Na przykład zarządzenie nr 139/2015 Wójta Gminy Widawa z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji ds. oceny sprawozdań z wykonania zadania publicznego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu w 2015 r., <http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/pliki/12668334?version=1.0> [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁸ Na przykład uchwała nr 1.7.14 Rady Miasta Elku z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Przewodniczących stałych komisji Rady Miasta Elku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16417_UR.I.7.14.pdf [dostęp: 25.06.2021]; zarządzenie nr 59/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 6 sierpnia 2014 r. w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia rokowań na zbycie nieruchomości gruntowej, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_418747.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁴⁹ Na przykład zarządzenie nr VII.67/2015 Wójta Gminy Elk z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego miasta Elku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu miasta Elku za 2014 rok wraz z informacją o stanie mienia, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/17525_UR.67.15.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁰ Na przykład uchwała nr 1.7.14 Rady Miasta Elku z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Przewodniczących stałych komisji Rady Miasta Elku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16417_UR.I.7.14.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵¹ Na przykład zarządzenie Wójta gminy Białaczów z dnia 22 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie nr 151/2009 Wójta Gminy Białaczów z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Białaczów i na wolne stanowiska kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

Najczęstszą podstawę prawną wydawanych uchwał stanowił art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, a zarządzeń art. 30 ust. 1¹¹⁵² lub art. 33 ust. 3 tej ustawy¹¹⁵³.

Akty prawa wewnętrznego wydawane przez organy samorządu terytorialnego były stanowione na podstawie lub na mocy przepisów: dwóch ustaw i rozporządzenia¹¹⁵⁴, ustawy i uchwały¹¹⁵⁵, ustawy i regulaminu¹¹⁵⁶, uchwały i statutu¹¹⁵⁷, dwóch rozporządzeń¹¹⁵⁸, rozporządzenia¹¹⁵⁹ lub uchwały¹¹⁶⁰. Jako podstawę prawną podawano także całą ustawę, bez określenia konkretnych przepisów¹¹⁶¹, lub całe rozdziały rozporządzeń¹¹⁶², co może świadczyć o trudnościach z odczytaniem normy kompetencyjnej. Zwraca uwagę praktyka wydawania zarządzeń przez wójta gminy Ełk. W prawie każdym zarządzeniu

¹¹⁵² Na przykład zarządzenie nr 35/2013 z dnia 2 lipca 2013 r. Wójta Gminy Widawa zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_359751.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵³ Na przykład zarządzenie nr 99/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie wyznaczenia dnia wolnego dla pracowników Urzędu Gminy Białaczów w zamian za dni świąteczne przypadające w wolne soboty w 2015 roku, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=2&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁴ Na przykład zarządzenie nr 104/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany godzin pracy w Urzędzie Gminy Białaczów, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁵ Na przykład zarządzenie nr 87/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie wyznaczenia osoby wykonującej czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_338535.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁶ Na przykład zarządzenie nr 784/2014 Wójta Gminy Ełk z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej w celu wyłonienia kandydata do zatrudnienia na urzędnicze stanowisko pracy ds. ewidencji ludności, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=300440 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁷ Na przykład uchwała nr 31.VIII.15 Rady Miasta Ełku z dnia 27 stycznia 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady Miasta Ełku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16742_UR31.15.pdf [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁸ Na przykład zarządzenie nr 47/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji do brakowania dokumentacji niearchiwalnej w zasobach Archiwum Zakładowego Urzędu Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_409693.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁵⁹ Na przykład zarządzenie nr 11/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie zwrotu kosztów zakupu okularów korygujących wzrok pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Gminy Widawa przy obsłudze monitorów ekranowych, http://www.bip.widawa.pl/res/serwis/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_345383.pdf?version=1.0 [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁶⁰ Na przykład zarządzenie nr 18/2012 Wójta Gminy Sawin z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego w rachunku bankowym, <http://www.sawin.pl/samorzadz/zarzadzania-wojta-gminy/file/1098-zarzadzanie-nr-18-12.html> [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁶¹ Na przykład zarządzenie nr 84/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie powołania komisji do spraw brakowania druków ścisłego zarachowania nie wykorzystanych na potrzeby wydawania dowodów osobistych do dnia 28 lutego 2015 roku w Urzędzie Gminy w Białaczowie, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06.2021].

¹¹⁶² Na przykład zarządzenie nr 871/2014 Wójta Gminy Ełk z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie planu finansowego Urzędu Gminy Ełk na 2015 rok, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=312723 [dostęp: 25.06.2021].

jedną z podstaw prawnych jest uchwała gminy¹¹⁶³. Z jednej strony taka praktyka jest sprzeczna z konstytucyjnym obowiązkiem wydawania aktu prawa wewnętrznego jedynie na podstawie ustawy, z drugiej zaś ustawowym obowiązkiem wójta jest wykonywanie uchwał rady gminy.

Badane akty zawierały przepis o wejściu w życie, które najczęściej określano na dzień podjęcia¹¹⁶⁴. Zwraca uwagę następujące sformułowanie: „wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą po upływie 14 dni od dnia podania go do wiadomości pracownikom w sposób zwyczajowo przyjęty w Urzędzie Gminy Białaczów”¹¹⁶⁵. Niejasność tego fragmentu sprawia, że adresat może mieć uzasadnione wątpliwości co do stwierdzenia, czy powołane zarządzenie obowiązuje od dnia podjęcia czy po upływie wskazanego w zarządzeniu terminu. Moment wejścia w życie był określany także w inny sposób: „z dniem podjęcia i podlega wywieszaniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Białaczów”¹¹⁶⁶ lub „z dniem podjęcia i podlega wywieszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Widawa”¹¹⁶⁷ albo „z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu”¹¹⁶⁸.

Uzupełniając powyższe rozważania, warto uwzględnić akty wewnętrzne wydawane przez organy samorządu powiatowego na poziomie powiatu i województwa. Trzeba w pierwszej kolejności zaznaczyć, iż podstawowym problemem w tym zakresie jest identyfikacja aktu i zaliczenie go albo do aktów prawa miejscowego, albo wewnętrznego. Kwestia ta jest jeszcze bardziej zauważalna na poziomie powiatu i województwa niż na poziomie gminy. Podjęte rozważania uwypuklają problem badany już w literaturze w zakresie ustalenia granicy pomiędzy prawem wewnętrznym a prawem miejscowym¹¹⁶⁹. Praktyka wskazuje na trafność tego stanowiska.

¹¹⁶³ Na przykład zarządzenie nr 315/2015 Wójta Gminy Elk z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=347838 [dostęp: 25.06 2021].

¹¹⁶⁴ Zarządzenie nr 131/2015 Wójta Gminy Widawa z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej dla przeprowadzenia procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Widawa, <http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/pliki/10977499?version=1.0> [dostęp: 25.06 2021].

¹¹⁶⁵ Zarządzenie nr 83/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 18 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych gminie Białaczów, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=4&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06 2021].

¹¹⁶⁶ Zarządzenie nr 64/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 11 marca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowo Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych na 2015 rok, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=5&order=2&order_t=2#menuscroll [dostęp: 25.06 2021].

¹¹⁶⁷ Zarządzenie nr 79/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 26 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany składu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_321820.pdf?version=1.0 [dostęp: 2.04.2016].

¹¹⁶⁸ Zarządzenie nr 64/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 października 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2013 rok, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_379847.pdf?version=1.0 [dostęp: 2.04.2016].

¹¹⁶⁹ Zob. np. K. Ziemiński, *Granice prawa miejscowego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro...*, s. 586 i n.

Akty wewnętrzne były też wydawane w celu ustalenia stanowiska czy opinii¹¹⁷⁰, powołania zespołu¹¹⁷¹ lub komisji¹¹⁷², wyboru osób piastujących funkcje¹¹⁷³, wieloletnich prognoz finansowych¹¹⁷⁴, przyjęcia planu pracy organu¹¹⁷⁵, regulaminu obrad sejmiku¹¹⁷⁶ czy przekazania pism według właściwości¹¹⁷⁷. Wydaje się, że także uchwała w sprawie zawarcia porozumienia z innym województwem dotycząca powierzenia i przyjęcia części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich, wyraża wewnętrzne stanowisko sejmiku¹¹⁷⁸.

Istniały wątpliwości co do charakteru normatywnego niektórych uchwał. Przykład stanowi uchwała nr XLV/1528/13 z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie apelu do Sejmu RP i Senatu RP dotyczącego zniesienia podatku od wydobycia niektórych kopalin¹¹⁷⁹, która ma bardziej charakter intencyjny¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁰ Uchwała Zarządu Powiatu Oleśnickiego nr 37/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia Radzie Powiatu Oleśnickiego sprawozdania rocznego wykonania budżetu Powiatu Oleśnickiego za 2017 rok, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷¹ Na przykład uchwała nr 128/18 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 23 października 2018 r. w sprawie powołania komisji konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu oleśnickiego w 2019 r., <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷² Uchwała nr IV/17/2015 Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie powołania stałych komisji Rady Powiatu Trzebnickiego, <https://bip.powiat.trzebnica.pl/> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷³ Uchwała nr XVII/158/2020 Rady Powiatu Oleśnickiego w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Powiatu Oleśnickiego, <https://idumolesnica.bip.gov.pl/akty-prawne/uchwaly-rady-miasta-olesnicy-2019-2020.html> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁴ Na przykład uchwała nr XXVII/229/2016 Rady Powiatu Oleśnickiego w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2016-2020, <https://idumolesnica.bip.gov.pl/akty-prawne/uchwaly-rady-miasta-olesnicy-2015-2016.html> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁵ Uchwała nr XIV/120/2020 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia planu pracy Rady Powiatu Oleśnickiego na rok 2020, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/drukuj.php?kat=483&page=2> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁶ Uchwała Nr XXXIII/832/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 lipca 2017 roku zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, https://bip.umww.pl/artykuly/2823180/pliki/20170731095926_832.pdf [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁷ Uchwała nr XXV/91/2019 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przekazania petycji według właściwości, <https://idumolesnica.bip.gov.pl/akty-prawne/uchwaly-rady-miasta-olesnicy-2019-2020.html> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁸ Uchwała nr XXVI/589/20 z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zawarcia porozumienia z innym województwem dotycząca powierzenia i przyjęcia części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich, gdyż wyraża wewnętrzne stanowisko sejmiku, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=479> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁷⁹ <https://umwd.dolnyslask.pl/sejmik/aktualnosci/artukul/xlv-sesja-sejmiku-wojewodztwa/> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁰ Zob. też uchwała nr XXI/549/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia projektu „Listu intencyjnego w sprawie współpracy gospodarczej pomiędzy

Uchwały były podejmowane najczęściej na mocy ustawy lub ustawy i statutu¹¹⁸¹. Podstawy prawne często były ogólne i nie upoważniały wprost do podjęcia aktu normatywnego¹¹⁸². Analizowane akty niejednokrotnie wchodziły w życie z dniem podjęcia¹¹⁸³. Dotyczyły także kwestii indywidualnych, gdyż wymieniały z imienia i nazwiska konkretne osoby¹¹⁸⁴. Powyższe odnosi się również do uchwał w sprawie delegowania określonych radnych do innych komisji¹¹⁸⁵. Obejmowały też określoną perspektywę czasową i nie miały charakteru normatywnego¹¹⁸⁶.

Podejmowane akty mogły wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki, szczególnie wtedy gdy dotyczyły przyjmowanych programów działania czy strategii¹¹⁸⁷. Ponadto zrozumienie aktu i jego przedmiotu niejednokrotnie utrudniała jego złożona nazwa. Jako przykład można wskazać uchwałę Nr 3101/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 15 grudnia 2012 r. o zmianie uchwały Nr 2240/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 17 maja 2012 r. o zmianie uchwały Nr 1989/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 20 marca 2012 r. o zmianie uchwały Nr 1164/2011 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 7 września 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 402/2011 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do aktualizacji Strategii rozwoju województwa opolskiego przyjętej uchwałą Nr XXXIX/350/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 11 października 2005 r. w sprawie uchwalenia zaktualizowanej Strategii rozwoju województwa opolskiego¹¹⁸⁸.

Województwem Wielkopolskim (Rzeczpospolita Polska) oraz Stanem Karnataka (Republika Indii)”, https://bip.umww.pl/artykuly/2821961/pliki/20160727133402_549.pdf [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸¹ Uchwała nr XVII/158/2020 Rady Powiatu Oleśnickiego w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Powiatu Oleśnickiego, <https://idumolesnica.bip.gov.pl/akty-prawne/uchwaly-rady-miasta-olesnicy-2019-2020.html> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸² Uchwała Zarządu Powiatu Oleśnickiego nr 12/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie opinii dotyczącej zaliczenia dróg położonych na terenie Miasta Oleśnica do kategorii dróg gminnych, <http://bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸³ Na przykład uchwała Zarządu Powiatu Oleśnickiego nr 38/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Powiatu Oleśnickiego za 2017 rok, <http://bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁴ Na przykład uchwała nr II/7/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru członka Zarządu Powiatu Trzebnickiego, <https://bip.powiat.trzebnica.pl/> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁵ Na przykład uchwała nr III/18/2018 Rady Powiatu Oławskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie delegowania radnych do składu Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, <https://starostwo.olawa.pl/> [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego zmieniająca Uchwałę nr XXXIX/938/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Wielkopolskiego na rok 2018 i lata następne, https://bip.umww.pl/106---124---k_112---k_113---uchwaly-podjete-na-li-sesji-sejmiku-3599 [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁷ Uchwała nr IV/65/2011 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa opolskiego, https://www.opolskie.pl/wp-content/uploads/2013/01/uchwala.iv_65.2011.2011x0.pdf [dostęp: 30.06.2021].

¹¹⁸⁸ <https://www.opolskie.pl/uchwaly-sejmiku-zarzadu-oraz-zarzadzenia-marszalka-wojewodztwa-opolskiego/> [dostęp: 30.06.2021].

Podsumowanie

W trakcie prowadzonych badań przeanalizowałam kilka tysięcy aktów wydawanych przez organy administracji publicznej. Na tej podstawie wyciągnęłam następujące wnioski.

Działalność organów administracji w zakresie aktów prawa wewnętrznego najczęściej przybierała formę zarządzenia lub uchwały. W niewielu przypadkach nazywano je „wytycznymi” lub „instrukcjami”. Analizowane wytyczne nie miały charakteru normatywnego, a instrukcje były podejmowane w ramach zarządzeń. Akty prawa wewnętrznego wielokrotnie określano jako decyzje. Taka praktyka była typowa zarówno dla naczelnego, jak i centralnych organów administracji rządowej. Z prowadzonych rozważań wynika, iż akty te nie odpowiadały cechom decyzji administracyjnych. Wiele z nich zawierało elementy charakterystyczne dla aktów prawa wewnętrznego. Spore wątpliwości budził pojawiający się w komunikatach i obwieszczeniach zwrot „ustala się”, sugerujący charakter normatywny aktu. Analiza tych aktów wskazała, że niektóre z nich mogły przybrać formę zarządzeń lub nawet rozporządzeń.

Takie spostrzeżenia ukazały chaos terminologiczny występujący w badanej grupie aktów. Akty prawa wewnętrznego przybierają różne formy, co wskazuje na wewnętrzne zróżnicowanie w obrębie tej grupy. Akty wydawane przez organy administracji rządowej, państwowej i samorządowej dość znacznie różniły się od siebie, co uwypukla ich odmiennosć i utrudnia ich ujmowanie jako jednolitej i spójnej kategorii aktów prawa wewnętrznego.

Analizowane akty prawa wewnętrznego często nie miały charakteru normatywnego i nie odpowiadały charakterystyce aktu abstrakcyjno-generalnego. Taki wniosek wynika z analizy zarówno wielu zarządzeń, jak i uchwał. Powyższe rozważania świadczą o braku unifikacji pojęć. Poza tym spore zastrzeżenia powoduje stosowanie nazw „zarządzenie” i „uchwała” dla określenia aktów prawa wewnętrznego oraz aktów prawa powszechnie obowiązującego. Powoduje to spore trudności w identyfikacji i określeniu, czy akt należy do prawa miejscowego czy wewnętrznego.

Brak charakteru normatywnego należy przypisać aktom wyrażającym tylko opinie lub stanowiska albo mającym intencyjny charakter, co dotyczy przede wszystkim uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Pokazuje to problem zawierania w aktach wewnętrznych elementów indywidualno-konkretnych. Akty te często dotyczyły podejmowania czynności jednorazowych, dlatego ulegały konsumpcji wskutek jednokrotnego zastosowania. Jak wykazały badania, analizowane akty były wielokrotnie kierowane do indywidualnego adresata, co dotyczyło szczególnie aktów wydanych w celu powołania zespołu. Badane akty niejednokrotnie były pozbawione elementu „nowości”, co

pozbawiało je normatywnego charakteru. Przyjęta w pierwszym rozdziale terminologia nie pozwala na nazywanie ich aktami prawa wewnętrznego.

Badane akty były najczęściej kierowane do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt. Parokrotnie zidentyfikowano przykłady wydawania aktu do podmiotu spoza struktury organizacyjnej organu wydającego. W aktach powołujących komisje, rady lub zespoły nie zawsze można było stwierdzić, czy powoływane osoby były podmiotami zależnymi służbowo i organizacyjnie od podmiotu wydającego akt. Często osoby te były wskazywane imiennie, bez podania ewentualnego stanowiska funkcyjnego, co uniemożliwiło zbadanie aktów w tym zakresie. Pomimo tego trudno zaprzeczyć, iż badane akty mogły wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki, co szczególnie dotyczy aktów normujących obieg dokumentów lub określających programy współpracy z jednostkami spoza administracji. Dodatkowe wątpliwości wzbudza charakter wewnętrzny uchwał budżetowych, które niejednokrotnie kształtują sytuację prawną jednostki.

W prowadzonych badaniach uwypuklono także problem podstawy prawnej. Ustalenia przyjęte we wcześniejszych fragmentach pracy nakazują uznać za właściwą podstawę prawną przepis ustawy. Tymczasem badane akty były często podejmowane na podstawie rozporządzenia, aktów prawa wewnętrznego lub bez wskazania żadnej podstawy prawnej, co moim zdaniem powoduje uznanie ich za pozbawione podstaw prawnych, a więc naruszające zasady określone w art. 93 Konstytucji RP.

Nie sposób pominąć przywoływania często skomplikowanych podstaw prawnych utrudniających badanie legalności aktu i odczytanie normy kompetencyjnej, co skłania do stwierdzenia, iż organ administracji nie posiadał kompetencji do wydawania aktu prawa wewnętrznego. Uwagę zwracały niedokładności w zakresie podawania tytułów powoływanych podstaw prawnych. Przepisy te czasami nie dawały odpowiednim organom kompetencji do podjęcia określonej czynności. Rozważania prowadzone w drugim rozdziale pozwalają uznać za właściwą podstawę prawną także przepis wskazujący ogólną kompetencję organu lub nakładający na niego obowiązek wykonania określonego zadania. Na tym tle da się zauważyć pewne rozbieżności wynikające z faktu nieokreślenia w przepisie upoważniającym do wydania aktu wewnętrznego właściwej formy prawnej. Wskutek tego w praktyce prawodawczej pojawiają się rozbieżności wynikające z tego, że na podstawie tej samej podstawy prawnej jeden organ wydaje zarządzenie, a drugi decyzję.

Wiele aktów prawa wewnętrznego, szczególnie tych wydawanych przez terenowe organy administracji, w ogóle nie jest publikowanych. Badane akty w większości zawierały przepis o wejściu w życie. Najczęściej określano go na dzień podpisania, podjęcia lub ogłoszenia. Odnotowano także przypadki przyjmowania aktu z tzw. mocą wsteczną

lub publikowania aktu po upływie kilkudziesięciu dni, pomimo iż miał obowiązywać od momentu jego podpisania.

Prowadzone rozważania wskazały na liczne naruszenia w zakresie wydawania aktów prawa wewnętrznego. Skala tego zjawiska ma znaczne rozmiary i może budzić niepokój. Szczególnie warto zwrócić uwagę na nazywanie podjęciem aktu prawa wewnętrznego przyjmowania aktów zawierających elementy indywidualno-konkretne, niemających charakteru normatywnego lub stanowionych bez właściwej podstawy prawnej. Przyjęty model aktu prawa wewnętrznego nie pozwala na określanie ich jako źródeł prawa wewnętrznego, dlatego też – zgodnie z terminologią zaprezentowaną w rozdziale trzecim pracy – można zaproponować określanie ich jako akty kierownictwa wewnętrznego. Proponowana kategoria pojęciowa dotyczy aktów wydawanych w stosunku kierownictwa, niekoniecznie normatywnych, mających zarówno charakter abstrakcyjno-generalny, jak i indywidualno-konkretny. Ze względu na zasięg tego zjawiska wydaje się, że choć nie są to akty prawa wewnętrznego, to zasady wynikające z konstrukcji tego typu aktów powinny być odpowiednio stosowane do aktów prawa kierownictwa. Zastosowanie takiego rozwiązania może być konieczne wskutek zauważalnego wpływu obu kategorii aktów na sytuację prawną jednostki, a także dla ochrony zasad demokratycznego państwa prawnego.

Rozdział 6

Kontrola aktów prawa wewnętrznego

Wprowadzenie

Konieczność tworzenia regulacji prawnych jest powszechnie akceptowana zarówno przez podmioty uchwalające oraz stosujące prawo, jak i większość społeczeństwa. Prawo zapewnia poczucie bezpieczeństwa prawnego oraz stanowi środek umożliwiający realizację celu publicznego¹¹⁸⁹. W związku z objęciem procesem legislacyjnym coraz bardziej szczegółowych kwestii dotyczących rozmaitych dziedzin życia podstawowym problemem staje się potrzeba zapewnienia odpowiedniej jakości prawa i to obowiązującego nie tylko powszechnie, ale także wewnętrznie. Organy administracji publicznej funkcjonują na podstawie przepisów różnej rangi, stąd liczne unormowania dotyczące układów celów, kompetencji i działania organów administracji. Stosowanie tak złożonego zbioru przepisów prawnych wymaga poddania administracji ciągłej oraz wszechstronnej ocenie, co jest istotne z punktu widzenia zasady praworządnego działania administracji¹¹⁹⁰. Postulaty racjonalnego i skutecznego działania, choć są ściśle ze sobą związane, nie zawsze mogą być spełniane w sposób zadowalający. Administracja niejednokrotnie podejmuje skomplikowane działania, wymagające uwzględnienia wielu przepisów organizacyjnych, które niejednokrotnie powinny być wykonywane szybko i efektywnie. Trudności z jednoczesnym przestrzeganiem obu postulatów często powodują konflikt między szeroko rozumianym legalizmem a skutecznością działania, co jest szczególnie widoczne w układzie wewnętrznym administracji¹¹⁹¹.

Dokonywanie oceny działania organów administracji publicznej jest bardzo istotne, gdyż jakość prawa administracyjnego wzbudza poważne wątpliwości, co skłania do

¹¹⁸⁹ R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 14.

¹¹⁹⁰ J. Jeżewski, *Prawo administracyjne w sferze...*, s. 203.

¹¹⁹¹ *Ibidem*, s. 203-204.

uznania go za obszar problemowy¹¹⁹². Powyższe stwierdzenie nabiera kluczowego znaczenia w kontekście rezultatów badań opisanych w poprzednim rozdziale pracy. Umieszczone tam rozważania wykazały liczne naruszenia m.in. w procedurze stanowienia aktów prawa wewnętrznego, w zakresie ich normatywnego charakteru, nazewnictwa, a także podstawy prawnej czy trybu ogłaszania, co daje podstawy do postawienia tezy o słabej jakości prawotwórstwa wewnętrznego. Takie wnioski zmuszają do podjęcia tematyki kontroli nad aktami prawa wewnętrznego. Odpowiednia jakość norm prawnych warunkuje prawidłowe funkcjonowanie porządku prawnego. Zarysowany obraz praktyki skłania do refleksji z uwagi na wyraźne zaakcentowanie występowania niekonstytucyjnych zjawisk w administracji publicznej. Opisane zjawisko wskazuje na potrzebę przeciwdziałania tym praktykom i konieczność zapewnienia odpowiedniej kontroli aktów prawa wewnętrznego.

W związku z tym w niniejszym rozdziale pracy zostaną przedstawione istotne aspekty związane z kontrolą aktów prawa wewnętrznego. Jak można zauważyć na podstawie prowadzonych wcześniej rozważań, istnieje potrzeba przedstawienia istoty i pojęcia kontroli i wskazania podstawowych problemów związanych z kontrolą aktów prawa wewnętrznego. W tym celu należy zanalizować relacje zachodzące pomiędzy innymi pojęciami, tj. nadzoru, koordynacji czy kierownictwa. Należy także przeanalizować mechanizmy kontroli wewnętrznej, ze szczególnym uwzględnieniem organów administracji rządowej, analizy wymaga również zakres kontroli sprawowany przez organy zewnętrzne. Szczególnie ważna wydaje się odpowiedź na pytanie, czy akty prawa wewnętrznego podlegają kontroli sądowej.

6.1. Istota kontroli nad działalnością organów administracji publicznej

Zjawisko kontroli występuje w każdym ludzkim działaniu, zarówno podejmowanym w zakresie życia codziennego jednostki, jak i na poziomie państwa lub społeczeństwa. Brak kontroli wpływa na niską jakość działania i nikłą możliwość utrzymania odpowiednich standardów. A. Sylwestrzak zauważa, iż rezultaty kontroli mają wpływ na przyjmowaną strategię postępowania, a także przesądzają o wielu podstawowych decyzjach podejmowanych przez jednostki lub grupy społeczne¹¹⁹³.

¹¹⁹² Problematyce jakości prawa administracyjnego poświęcono Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, który został zorganizowany we wrześniu 2012 r. w Białymstoku. Tematyka ta została ujęta w ramach monografii naukowej, będącej publikacją pokonferencyjną. Zob. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. I. *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

¹¹⁹³ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 7.

Historia kontroli działań administracji sięga samych początków administracji kształtującej się w okresie starożytnym¹¹⁹⁴. Pomimo tego problem kontroli administracji pojawił się w wyniku powstania państwa prawnego, a jego istotę stanowiła troska o nie-naruszalność praw i swobód jednostki w relacjach z organami administracji. Obecnie kontrola jest uznawana za jeden z ważnych czynników wpływających na jakość administracji i trwały element sprawowania administracji publicznej¹¹⁹⁵.

Opisana sytuacja wpłynęła na wyodrębnienie osobnej funkcji w monteskiuszowski podziale władzy, tzw. władzy kontrolującej, z uwagi na trudności z usytuowaniem organów sprawujących kontrolę nad organami administracji publicznej¹¹⁹⁶. Kontrola jest niezbędna dla prawidłowego jej funkcjonowania i stanowi jeden z czynników wpływających na jakość administracji¹¹⁹⁷. Jak pisze J. Jagielski, tematyka kontroli administracji jest „permanentnie aktualna”, a w jej zakresie pojawiają się cały czas różne zagadnienia, zarówno już znane, które powracają i wymagają nowego naświetlenia, jak i zupełnie nowe, wyrastające ze zmian warunków, celów, zadań itd. tworzących środowisko funkcji kontroli¹¹⁹⁸.

6.2. Pojęcie kontroli administracji publicznej

Problem kontroli był już wielokrotnie podejmowany w polskiej literaturze prawa administracyjnego i nauki administracji¹¹⁹⁹. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na wielość znaczeń tego pojęcia¹²⁰⁰, inni wskazują na trudności w jego jednolitym rozumieniu w doktrynie prawa administracyjnego¹²⁰¹.

¹¹⁹⁴ Jak wskazuje J. Łętowski, „od czasu, gdy w starożytnej Persji król Dariusz wysyłał zaufanych urzędników, aby spojrzeli z zewnątrz na działalność namiestników w prowincjach, od czasu, gdy Arystoteles tworzył podwaliny teorii państwa, do dnia dzisiejszego, problem kontroli pozostaje podstawowym dla każdego systemu organizacyjnego, gdzie by nie działał i komu by nie służył”, *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 5.

¹¹⁹⁵ E. Ura, *op. cit.*, s. 60.

¹¹⁹⁶ A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 19.

¹¹⁹⁷ E. Ura, *op. cit.*, s. 60.

¹¹⁹⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 11.

¹¹⁹⁹ Zob. np. W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji...*, s. 78; T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1975, nr 7; J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 346 i n.

¹²⁰⁰ R. Hauser i M. Masternak-Kubiak wymieniają przynajmniej trzy znaczenia pojęcia „kontrola”. Po pierwsze, oznacza ona funkcję korygującą w całokształcie działalności danego organu, łącząc się w ten sposób z funkcją władczą. Po drugie, dotyczy działalności korygującej polegającej na badaniu jednostki kontrolowanej, a także na zbieraniu informacji o powstałych odchyleniach od istniejących wzorców postępowania oraz na wydawaniu wiążących zaleceń. Po trzecie zaś, kontrolą może być kontrola w pierwszym lub w drugim znaczeniu, prowadzona przez wyodrębniony do tego organ, R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2..., s. 384, 385.

¹²⁰¹ Z tego względu pojęciu kontroli nadaje się albo szeroki zakres, dotyczący całego zespołu różnych kontroli skierowanych na działalność organów administracji publicznej, albo w odniesieniu do tradycyjnego

Według J. Starościaka istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawienie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji bez prawa wydawania jakichkolwiek dyspozycji, gdyż możliwość ich wydawania musiałaby oznaczać ponoszenie przez kontrolującego odpowiedzialności za podjętą decyzję¹²⁰². Zdaniem A. Sylwestrzaka kontrola dotyczy badania określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego. Kontrola prowadzi jedynie do uformowania obrazu działania jednostki kontrolowanej. W ramach podejmowanych działań można prezentować wnioski, których celem jest poprawa działalności, ale organ nie posiada uprawnień do podejmowania ingerencji władczej¹²⁰³. W koncepcji J. Bocia kontrola polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustaleniu zasięgu i przyczyn rozbieżności, a także przekazywaniu wyników tego ustalenia, a z czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu¹²⁰⁴. Dla E. Ochendowskiego kontrola to obserwowanie, ustalanie lub wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom dokonanych spostrzeżeń¹²⁰⁵.

Dotychczasowe rozważania za kontrolę nakazują uznać obserwowanie, analizowanie działań jednostek kontrolowanych, a także porównywanie tego, co jest, z tym, co być powinno. Kontrola polega więc na dokonaniu oceny, czy postulowany stan został urzeczywistniony. Poza tym w literaturze wskazuje się na szereg zagadnień związanych z problematyką kontroli. Jednym z nich są podziały kontroli, w ramach których wyróżnia się przykładowo kontrolę działania oraz kontrolę wykonania. Pierwsza z nich polega na kontroli działania z punktu widzenia zgodności z prawem, druga zaś na kontroli efektów osiągniętych przez administrację¹²⁰⁶. W literaturze występuje podział kontroli na inspekcje, lustracje, rewizje i wizytacje¹²⁰⁷. Poza tym wiele miejsca poświęca się także kryteriom kontroli, którymi najczęściej są: legalność, gospodarność, celowość, a także sprawność czy skuteczność¹²⁰⁸.

wzoru – kontroli sądowej aktów administracyjnych jako znaczącej w stosunkach zewnętrznych administracji, S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 4.

¹²⁰² J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 349.

¹²⁰³ A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 10 i n.

¹²⁰⁴ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 376.

¹²⁰⁵ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 433.

¹²⁰⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 346 i n.

¹²⁰⁷ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 434-435.

¹²⁰⁸ G. Szpor, A. Szpor, *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 279.

6.3. Kontrola aktów prawa wewnętrznego – problemy podstawowe

Artykuł 93 ust. 3 Konstytucji stanowi o zgodności aktów wewnętrznych z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta wynika z ogólnej koncepcji hierarchii źródeł prawa zapisanej w Konstytucji oraz z konstytucyjnej koncepcji stosunku między dwoma typami aktów normatywnych, zaś bezpośrednio z treści wskazanego przepisu. Skutkiem tej kontroli powinno być ustalenie, czy akt wyznacza faktyczne postępowanie tylko jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt¹²⁰⁹.

Zakres konstytucyjności i legalności aktów wewnętrznie obowiązujących jest nieograniczony i obejmuje zarówno kontrolę formalną, jak i materialną. Kontrola formalna powinna dotyczyć istnienia organizacyjnej podległości organu w stosunku do organów mu podporządkowanych jako bezwzględnej przesłanki posiadania kompetencji do wydania aktu i bezpośrednio – jako istnienia bliżej określonej konstytucyjnej lub ustawowej podstawy do jego wydania. Natomiast kontrola materialna polega na zbadaniu, czy akt dotyczy faktycznie jedynie jednostek organizacyjnie podległych organowi go wydającemu¹²¹⁰.

Na tle prowadzonych rozważań warto zasygnalizować kilka istotnych zagadnień. Pierwszym z nich jest łączenie pojęcia kontroli z innymi terminami, takimi jak kierowanie i nadzór¹²¹¹, co koresponduje z poglądem o wieloznaczności i braku rozłączności pojęć w aktach prawa ustrojowego, która uniemożliwia lub utrudnia posługiwanie się tymi pojęciami bez dodatkowych zastrzeżeń¹²¹². Po drugie, należy zaakcentować odmienny sposób pojmowania funkcji kontroli, który odnosi się szczególnie do zróżnicowanego charakteru czynności podejmowanych w ramach tych działań. W związku z tym trzeba zaznaczyć, że kontrola swoim zakresem obejmuje nie tylko działania o charakterze prawnym, związane m.in. z wydawaniem zarządzenia czy innego aktu wiążącego dla podmiotu kontrolowanego, ale także szereg działań związanych z podejmowaniem czynności faktycznych, co jednak ostatecznie nie pozbawia jej charakteru prawnego. Po trzecie, należy wyjaśnić, czy w układzie scentralizowanym występuje osobna funkcja nadzoru. Analizując akty prawne, można bowiem powziąć przekonanie, że w układzie scentralizowanym kompetencje nadzorcze organów administracji publicznej są realizowane w ramach kompetencji kierowniczych. Prowadzone dalej analizy wskazują na

¹²⁰⁹ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji. Uwaga nr 8...*, s. 17-18.

¹²¹⁰ *Ibidem*, s. 18-19.

¹²¹¹ Szczególnie często porównywane są pojęcia kontroli oraz nadzoru. Nadzór wyróżnia władczy charakter form jego realizacji połączony z możliwością zastosowania środków prawnie wiążących podmiot kontrolowany, a także możliwość bezpośredniego wzruszenia tych aktów. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 594-595.

¹²¹² J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 44.

kolejną płaszczyznę rozważań. Chodzi o rozróżnienie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej aktów prawa wewnętrznego. Warto zwrócić uwagę na relatywne rozumienie „wewnętrzności” i różne podziały stosowane w tym zakresie w literaturze, a także zaakcentować znaczenie, jakie posiada kontrola wewnętrzna pomiędzy organami administracji publicznej układu scentralizowanego. Co więcej, pozostaje także rozważenie problematyki kontroli zewnętrznej i ustalenie, które z podmiotów zaliczanych do podmiotów kontrolujących badają akty prawa wewnętrznego.

Dla całościowego ukazania problematyki kontroli ważne jest zestawienie tego pojęcia z terminami pozostającymi z nim w styczności. Często bowiem kontrola nie występuje samoistnie, ale mieści się w ramach innych funkcji. Uwagi te ściśle korespondują z rozważaniami zawartymi w trzecim rozdziale pracy, dlatego nie ma potrzeby ich powielać. Z przedstawionych tam wniosków dotyczących analizy aktów prawnych odnoszących się do pozycji prawnej organów administracji rządowej wynika, że kierownictwo stanowi najsilniejszą więź występującą w ramach administracji scentralizowanej. Problem stosowanego w ustawach nazewnictwa powoduje, że relację tę mylnie nazywa się nadzorem, choć faktycznie dotyczy ona stosunku kierownictwa. Wspomniana zależność obejmuje także kompetencje koordynacyjne i kontrolne.

Relacja nadzoru polega za to nie tylko na spostrzeganiu i ocenianiu działalności nadzorowanej, ale także na współadministrowaniu i ponoszeniu odpowiedzialności za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi w dziedzinie, do której mają zastosowanie podjęte środki nadzorcze¹²¹³. Nadzór oznacza sytuację, w której organ nadzorujący został wyposażony w środki pozwalające wpływać na postępowanie jednostek lub organów. Oznacza to tyle, co uprawnienia kontrolne z możliwością wywierania wiążącego wpływu na organy lub instytucje nadzorowane¹²¹⁴. Środki stosowane w ramach kontroli mają na celu wskazanie podmiotowi kontrolowanemu dyrektyw dotyczących jego postępowania w przyszłości, natomiast środki nadzorcze służą zmodyfikowaniu działalności w pożądanym przez podmiot nadzorujący kierunku¹²¹⁵. Wynika to stąd, iż nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Nadzór zawsze obejmuje kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi oznaczać zastosowanie środków nadzorczych.

¹²¹³ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, 1978, s. 349.

¹²¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 80.

¹²¹⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 42.

6.4. Kontrola wewnętrzna i wewnątrzadministracyjna aktów prawa wewnętrznego

W przeważającej liczbie podręczników akademickich występuje tradycyjny podział na kontrolę zewnętrzną i kontrolę wewnętrzną administracji¹²¹⁶, choć określenie granic związanych z klasyfikowaniem niektórych typów kontroli powoduje wiele trudności. Problematyka kontroli zewnętrznej dotyczy podmiotów nienależących do układu kontrolowanego. W związku z tym pozostaje ustalić instytucje, które mogą sprawować kontrolę nad wydawaniem aktu prawa wewnętrznego. Pojawia się także wątpliwość, czy działalność w zakresie stanowienia tych aktów podlega kontroli sądowej. Omawiając zagadnienie kontroli wewnętrznej, należy zwrócić uwagę na jej istotną rolę w zakresie wydawania aktów prawa wewnętrznego. Kontrola wewnętrzna pełni w jakimś sensie funkcję samokontroli administracji, a ponadto jest realizowana w ramach funkcji kierowniczych lub nadzorczych, co potwierdza jej znaczenie w układzie scentralizowanym.

W literaturze występują różnorodne podziały kontroli wewnętrznej, w tym przykładowo na kontrolę wewnętrzną *sensu stricto* i kontrolę wewnętrzną *sensu largo*. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy podmiot kontrolowany i kontrolujący należą do tego samego systemu administracji. Druga odnosi się do realizowania funkcji kontrolnych przez podmioty przyporządkowane do systemu administracji publicznej o zakresie kontrolnym, obejmującym także podmioty nienależące do tej administracji¹²¹⁷, dlatego też spośród opracowań pojawiających w literaturze należy wymienić koncepcję J. Jagielskiego, który oprócz kontroli zewnętrznej wskazuje także na kontrolę wewnątrzadministracyjną¹²¹⁸, odróżniając ją tym samym od kontroli wewnętrznej¹²¹⁹.

6.4.1. Kontrola wewnątrzadministracyjna aktów prawa wewnętrznego

Przechodząc do analizy kontroli wewnętrznej *sensu largo* (wewnątrzadministracyjnej), w pierwszej kolejności należy zasygnalizować, iż jest to zespół różnorodnych kontroli sprawowanych przez określone podmioty usytuowane organizacyjnie w ramach

¹²¹⁶ Zob. G. Herc, *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna sprawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 268-269; J. Sługocki, *Prawo...*, s. 400-401, 459-460; P. Ruczkowski, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 311; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 544-560; J. Lang, *Kontrola administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 292 i n.

¹²¹⁷ Por. B. Jaworska-Dębska, *Kontrola wewnętrzna administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 648.

¹²¹⁸ Określenie „kontrola wewnątrzadministracyjna” stosuje także E. Ura, rozumiejąc przez to występowanie instytucji kontrolnych, które są usytuowane w systemie organów administracji publicznej, tj. kontrolę resortową, instancyjną i międzyresortową, E. Ura, *op. cit.*, s. 71.

¹²¹⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 175 i n.

aparatu administracyjnego i skierowanych, choć nie wyłącznie, na inne podmioty znajdujące się w strukturze administracji. Kontrola sprawowana wewnątrz administracji publicznej w przypadku układu scentralizowanego pełni rolę bardziej porządkującą, dyscyplinującą i sprawnościową niż ochronną dla kontrolowanych, realizowaną nie jako funkcja samoistna, lecz w ramach innych funkcji, np. nadzorczych, kierowniczych czy koordynacyjnych. Służy ona jako element oddziaływania na podmioty z założenia silnie powiązane z organami prowadzącymi postępowanie. J. Jagielski zwraca uwagę, iż kontrola wewnątrzadministracyjna czasami wykracza poza ogniwa administracji publicznej, obejmując nie tylko podmioty organizacyjnie podporządkowane, ale także inne podmioty, w tym m.in. osoby trzecie, które nie wchodzą w skład aparatu administracyjnego, co ma związek z tym, iż niektóre podmioty są bardziej nastawione na kontrolowanie jednostek spoza administracji niż na sprawdzanie i ocenianie administracji publicznej, dlatego kontrola ta łączy w sobie mechanizm samokontroli administracji z rolą administracji jako kontrolera innych podmiotów spoza jej granic organizacyjnych¹²²⁰.

Wypada zauważyć, iż kontrola wewnątrzadministracyjna nie występuje jako funkcja samoistna, ale stanowi element funkcji nadzorczych, kierowniczych lub koordynacyjnych realizowanych przez aparat administracyjny, obejmując ogniwa nadrzędne i podporządkowane względem siebie¹²²¹. Z jednej strony wadą omawianej kontroli jest powiązanie z układem administracji publicznej. Wpływa to na mniejszą obiektywność podejmowanej kontroli. Z drugiej strony jej niewątpliwym atutem jest to, że organy kontrolujące znają charakter pracy organów kontrolowanych, które na bieżąco mogą wykorzystywać spostrzeżenia kontrolne¹²²².

Kategorie kontroli wewnętrznej są zróżnicowane i klasyfikowane według rozmaitych kryteriów. Z tego powodu J. Zimmermann wyróżnia kontrolę resortową dokonywaną w ramach jednego pionu organizacyjnego, czyli resortu lub działu, oraz kontrolę międzyresortową wykonywaną przez różne jednostki w celu kontrolowania pod kątem określonego kryterium różnych resortów lub działów. Autor wskazuje również na kontrolę instancyjną jako pewną odmianę kontroli resortowej realizowanej w ramach postępowania administracyjnego¹²²³.

Nieco inną klasyfikację proponuje J. Jagielski ze względu na wyróżnienie kontroli ogólnoadministracyjnej, tj. rządowej, resortowej i terenowej, wkomponowanej i podejmowanej z uwagi na bieżące działania całego aparatu administracyjnego, sprawowanej w związku z czynnościami o charakterze kierowniczym i nadzorczym, oraz kontroli specjalistycznej, przeprowadzanej przez tzw. inspekcje specjalne, a także inne wyspecjalizowane

¹²²⁰ *Ibidem*, s. 175-176.

¹²²¹ *Ibidem*, s. 164-165.

¹²²² Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 234.

¹²²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 559-560.

organy, służby i straże¹²²⁴. Kontrola ogólnoadministracyjna ma wieloaspektowy i kompleksowy charakter sprawdzania i oceniania. Jest wykonywana podczas podejmowania rutynowej, bieżącej działalności administracji publicznej i nie jest ukierunkowana pod względem merytorycznym¹²²⁵. W kontekście tych uwag warto wspomnieć o malejącej roli rozdziału kontroli resortowej od międzyresortowej. Pojęcie resortu jest bowiem zastępowane pojęciem działu, dlatego celowość wyodrębnienia kontroli resortowej budzi spore wątpliwości¹²²⁶.

Problematyka kontroli wewnętrznej w administracji rządowej została dość znacznie rozbudowana w aktach prawnych zarówno o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznie obowiązującym, dlatego w dalszej części pracy należy skoncentrować się przede wszystkim na zagadnieniu kontroli w administracji rządowej. Jest to o tyle uzasadnione, iż w układzie scentralizowanym odgrywa ona szczególną rolę, co potwierdza uregulowanie tej tematyki w ramach jednego rozdziału.

Analizowany problem został uregulowany w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹²²⁷, którą uznano za kamień milowy w zakresie regulacji kontroli we wskazanym zespole organów administracji. Widziano w niej coś na miarę kodeksu, który reguluje zagadnienia związane z kontrolą w administracji publicznej, zwracając szczególną uwagę na jednolite uregulowanie zasad i tryb przeprowadzania kontroli¹²²⁸. Uzasadnienie do projektu ustawy za cel tej regulacji uznaje jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów obsługujących lub stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy, a także określenie organów właściwych w sprawach kontroli. Poza tym zwrócono uwagę na uprzedni brak kompleksowej regulacji w zakresie zasad i trybu prowadzenia kontroli w administracji rządowej, co stanowiło podstawową trudność w prowadzeniu kontroli. Podstawę wcześniej podejmowanej kontroli stanowiła ustawa o Radzie Ministrów w zakresie uprawnienia ministra do kierowania, nadzorowania i kontrolowania działalności podporządkowanych sobie organów, urzędów i jednostek.

Celem podejmowanej kontroli jest dokonywanie oceny działalności jednostki kontrolowanej sformułowanej na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W ustawie zwrócono uwagę na podstawowy zamiar

¹²²⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 179 i n.

¹²²⁵ K. Wilkołaska, *Kontrola wewnątrzadministracyjna – rządowa oraz resortowa*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 105.

¹²²⁶ A. Krawczyk, *Kontrola wewnętrzna*, [w:] B. Orlik, A. Puczko (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 166.

¹²²⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹²²⁸ M. Antoniuk, *Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Warszawa 2012, s. 3.

twórców wskazanego aktu prawnego, jakim była poprawa jakości podmiotu kontrolowanego. Z tego względu poza zaleceniami i wnioskami dotyczącymi usunięcia nieprawidłowości dokumentacja pokontrolna powinna zawierać wnioski zmierzające do usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

Zakres kontroli prowadzonej na zasadach ustanowionych we wskazanej ustawie, zgodnie z jej art. 1 i 2, obejmuje kontrolę działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy. Dotyczy to również jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, a także działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej czy wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w ramach podejmowanych czynności zakresem tej kontroli zostały objęte także akty wewnętrzne wydawane przez organy kontrolowane.

Analiza omawianej problematyki wymaga zwrócenia uwagi na szereg aktów wewnętrznych, a także innych opracowań mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości sprawowania kontroli wewnętrznej w administracji. Jednym z przykładów są „Wytyczne w sprawie kontroli w administracji rządowej” z dnia 14 lipca 2009 r., które zostały skierowane do urzędów obsługujących ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędów centralnych organów administracji rządowej oraz urzędów wojewódzkich w zakresie przeprowadzania działalności obejmującej m.in. kontrolę wewnętrzną oraz kontrolę w jednostkach nadzorowanych i podległych¹²²⁹. Na uwagę zasługuje także informator *Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej*¹²³⁰, który ukazał się jako pierwsze tego typu opracowanie w administracji publicznej i powstał w wyniku prac międzyresortowego zespołu, w skład w którego weszli przedstawiciele Kancelarii Prezesa RM, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zawiera on elementy wiedzy teoretycznej, jak i konkretne przykłady praktyczne przeznaczone dla osób rozpoczynających pracę w roli kontrolera.

Podejmowana tematyka wymaga uwzględnienia również innych aktów prawa wewnętrznego, w tym Regulaminu Pracy Rady Ministrów¹²³¹. Poza tym omawiana kwestia została ujęta w ramach dokumentu „Standardy kontroli w administracji rządowej”, zatwierdzonego przez Szefa Kancelarii Prezesa RM¹²³². Za cel wdrożenia tych standardów

¹²²⁹ Zob. bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=2759 [dostęp: 20.06.2021].

¹²³⁰ Zob. <http://bip.msw.gov.pl/bip/kontrola/dobre-praktyki/20661,Wprowadzenie-do-kontroli-w-administracji-rzadowej.html> [dostęp: 20.06.2021].

¹²³¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2013 r., M.P. poz. 979.

¹²³² Standardy kontroli w administracji rządowej z dnia 19 lutego 2012 r.

uznano podniesienie jakości kontroli, zapewnienie prawidłowego jej przebiegu oraz wzrost profesjonalizmu służb kontrolnych urzędów obsługujących ministrów, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędów centralnych organów administracji rządowej oraz urzędów wojewódzkich (zwanych dalej jednostkami kontrolującymi). Omawiane wytyczne są stosowane w ramach kontroli wewnętrznej, kontroli jednostek podległych i nadzorowanych, kontroli jednostek, które otrzymały od jednostki kontrolującej środki publiczne, w tym na podstawie zawartych umów, oraz kontroli wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Akty prawa wewnętrznego poddawane są kontroli organu nadzorującego daną jednostkę organizacyjną. Niejednokrotnie w procedurze stanowienia aktu prawa wewnętrznego wymagane jest jego zatwierdzenie przez organ nadzoru, np. poprzez zatwierdzenie statutu urzędu wojewódzkiego przez Prezesa RM czy zatwierdzenie statutu szkoły wyższej przez ministra nadzorującego daną szkołę¹²³³.

Kolejne zagadnienie, bezpośrednio związane z podejmowaną tematyką, stanowi wskazanie podmiotów mających uprawnienie do realizowania kontroli wewnętrznej. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uprawnienia Rady Ministrów wynikające z art. 146 Konstytucji, w którym zawarto upoważnienie m.in. do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej, wykonywania uchwał czy uchwalania budżetu. W celu realizacji tych kompetencji Rada Ministrów dysponuje określonymi środkami działania, tj. możliwością wydawania rozporządzeń, określenia organizacji, podejmowania uchwał i zarządzeń o charakterze wewnętrznym, a także koordynowania i kontrolowania wszystkich organów administracji rządowej¹²³⁴. W sposób szczególny wypada wspomnieć o art. 146 ust. 4 pkt 3 ustawy zasadniczej, z którego wynika uprawnienie do kontrolowania i koordynowania prac organów administracji rządowej. Wskazane uprawnienia są realizowane w związku z pełnieniem funkcji kierowania państwem, którą powiązano z funkcją kierowania, rozumianą szeroko, z uwagi na zakres obejmujący kierowanie całością administracji rządowej. Z tego względu Rada Ministrów odpowiada przed Sejmem zarówno za działania własne, jak i za działania całej administracji, obejmującej szeroko rozbudowany aparat, co stanowi podstawę do wyróżnienia funkcji kierowniczo-koordynacyjnej. Celem tej funkcji jest zabezpieczenie jednolitości polityki państwa w sferze wewnętrznej, co obrazuje m.in. uprawnienie Rady Ministrów do uchylania aktów prawnych wydawanych przez ministrów. Niewątpliwym mechanizmem kontrolnym, uregulowanym w art. 149 ust. 2 Konstytucji RP, jest sposobność do uchylenia rozporządzenia lub zarządzenia ministra przez Prezesa RM. Warto zaakcentować, że

¹²³³ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 146.

¹²³⁴ A. Błaś, *Komentarz do art. 146 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 234-235.

wspomniany przepis nie reguluje bliżej tej kwestii, nie normuje zatem, w jakich sytuacjach akt ten może być uchylony. Przepis nic także nie wspomina o kryteriach podejmowanej oceny. Z jego brzmienia wynika, że decyzja w sprawie uchylecia zarządzenia lub rozporządzenia zależy wyłącznie od rozstrzygnięcia Prezesa RM.

Uprzywilejowana pozycja Prezesa RM w systemie kontroli wynika z jego konstytucyjnych kompetencji, a także z uprawnień zapisanych w ustawach. Z tego powodu zwraca uwagę art. 6 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, z którego wynika prawo do kontrolowania organów administracji rządowej, jednostek administracji rządowej oraz jednostek podległych lub nadzorowanych przez organy i jednostki administracji rządowej przez wskazaną kategorię podmiotów¹²³⁵. Poza tym art. 8 ustawy przemawia za uznaniem Prezesa RM za organ właściwy w sprawie koordynowania kontroli, w tym zarządzanej przez inne organy administracji rządowej. Takie stanowisko przeważa w literaturze¹²³⁶. Z przedstawioną koncepcją nie zgadza się M. Antoniak, który uważając Prezesa RM za organ właściwy w sprawach koordynowania kontroli, jednocześnie podkreśla, że nie oznacza to możliwości operacyjnego koordynowania każdej kontroli realizowanej przez poszczególne jednostki kontrolujące. Jak dalej pisze ten autor, omawiane uprawnienie ma charakter generalny, przyznające Prezesowi RM rolę lidera wyznaczającego kierunki i model kontroli w administracji rządowej. M. Antoniak akcentuje ponadto wyjątkowy charakter sytuacji, w której Prezes RM będzie wykonywał realną koordynację kontroli podjętej przez daną jednostkę lub kilka jednostek¹²³⁷.

Istotną rolę w prowadzeniu kontroli przez Prezesa RM odgrywa Kancelaria Prezesa RM, która jednak sprawuje kontrolę z upoważnienia premiera i stanowi zaledwie jej organ pomocniczy¹²³⁸. Z art. 29 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów¹²³⁹ wynikają uprawnienia Kancelarii do wykonywania zadań z upoważnienia Prezesa, czyli do koordynacji realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów i Prezesa RM, a także przedstawiania wniosków z przeprowadzonych kontroli, przedkładania propozycji ulepszenia metod koordynacji działalności kontrolnej Prezesa RM.

Idąc dalej, należy poddać analizie uprawnienia przysługujące grupie organów kontrolnych wskazanych na gruncie ustawy o kontroli w administracji rządowej, czyli ministrów, kierowników lub przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. W pierwszej kolejności wypada przypomnieć, iż uprawnienia kontrolne ministra wynikają z art. 149 Konstytucji RP, zawierającego wskazanie ministra jako

¹²³⁵ M. Antoniak, *op. cit.*, s. 44.

¹²³⁶ A. Miśkiewicz, *Kontrola w administracji rządowej*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 12, s. 1-4.

¹²³⁷ M. Antoniak, *op. cit.*, s. 48.

¹²³⁸ K. Wilkońska, *op. cit.*, s. 112.

¹²³⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.

organu kierującego określonym działem administracji rządowej. Jak zostało to wielokrotnie podkreślone, uprawnienia kierownicze oznaczają także uprawnienia kontrolne. Poza tym sytuacja ministra została ukształtowana na podstawie wspomnianego już art. 34 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, dającego podstawę do kontrolowania, kierowania i nadzorowania przez ministra podporządkowanych mu organów, jednostek i urzędów. Treść art. 34 ust. 2 tej ustawy zwraca uwagę na możliwość sprawowania nadzoru i kontroli przez ministra nad działalnością organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na mocy i zasadach określonych w tych przepisach.

Z kolei pod pojęciem urzędu centralnego należy rozumieć zbiorczą, konwencjonalnie nazwaną kategorię, obejmującą liczną grupę organów o różnych nazwach i różniącej się strukturze organizacyjnej, funkcjach, a także usytuowaniu w administracji publicznej. Organem administracji *sensu stricto* jest kierownik urzędu centralnego, zaś urząd uznaje się za aparat pomocniczy w wykonywaniu powierzonych mu funkcji.

Artykuł 6 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej określa ministra, kierownika urzędu centralnego oraz przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów jako organ kontrolny wobec podległych lub nadzorowanych przez niego jednostek lub organów, jednostek podległych lub kontrolowanych przez ministra, kierownika urzędu centralnego lub przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów oraz podmiotów otrzymujących środki z budżetu państwa, którego organ jest dysponentem.

W tym momencie warto zatrzymać się nad uprawnieniami kontrolnymi wojewody, będącego w świetle art. 152 Konstytucji RP przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Pozycja wojewody jako organu kontroli została unormowana szczególnie w art. 3 ust. 2 i w art. 28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W świetle pierwszego z wymienionych tu przepisów wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych na podstawie ustawy lub porozumienia. Z kolei drugi z wymienionych przepisów stanowi podstawę do poddania kontroli wojewody m.in. wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa RM. Co więcej, wojewoda, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może kontrolować sposób realizowania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych przepisów. Kontrola wojewody w tych sytuacjach jest podejmowana na podstawie kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Warto także wspomnieć o uregulowaniu zawartym

w art. 51 ustawy, zgodnie z którym wojewoda jest zwierzchnikiem administracji zespolonej w województwie, dlatego kieruje, koordynuje i kontroluje jej działalność.

W prowadzonych rozważaniach nie sposób pominąć organów administracji zespolonej i niezespolonej, które na podstawie ustawy o kontroli rządowej zyskały również uprawnienia kontrolne. Z tego powodu wypada zwrócić uwagę na art. 6 ust. 5 tej ustawy, wskazujący na organy administracji zespolonej i niezespolonej jako organy kontrolne wobec podległych im lub przez nie nadzorowanych organów albo jednostek oraz jednostek podległych organom administracji zespolonej i niezespolonej, lub przez te organy nadzorowanych.

Powyższe analizy dają podstawę do uznania kontroli wewnętrznej w administracji rządowej za złożoną kategorię, funkcjonującą na podstawie przepisów różnej rangi, w tym przede wszystkim na podstawie uregulowań ustawy o kontroli w administracji rządowej. W ramach tak pojętej kontroli ocenie organu kontrolującego podlegają także akty prawa wewnętrznego. Z uwagi na hierarchiczną i scentralizowaną budowę administracji rządowej kontrola wewnętrzna odgrywa w niej szczególną rolę. Wydaje się także, że właśnie z uwagi na relacje panujące wewnątrz tego aparatu omawiany typ kontroli powinien obejmować bieżącą ocenę działalności prawotwórczej kontrolowanych organów.

6.4.2. Kontrola wewnętrzna (*sensu stricto*)

W tym miejscu warto poruszyć temat kontroli wewnętrznej (*sensu stricto*), polegającej na podejmowaniu działań o bardziej ciągłym, konkretnym i zindywidualizowanym charakterze, ukierunkowanym na pomoc w osiągnięciu celów danej jednostki organizacyjnej, a także na ocenie dokonywanej nie tylko na podstawie kryteriów legalności, celowości, gospodarności, rzetelności, ale również na podstawie innych bardziej szczegółowych kryteriów, tj. sprawności organizacyjnej czy oszczędności sił i środków w działaniu. Swym zakresem obejmuje ona także kontrolę kadr urzędu poprzez ocenę zachowań i postaw zawodowych. Należy podkreślić, że omawiany rodzaj kontroli nie tworzy spójnego i całościowego rozwiązania, obejmując głównie działania związane z audytem wewnętrznym i kontrolą zarządczą¹²⁴⁰. System tej kontroli został szczególnie rozbudowany na gruncie ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹²⁴¹

Odnosząc się do pojęcia kontroli zarządczej, należy podkreślić, iż obejmuje ona działania podejmowane wewnątrz danej jednostki, np. urzędu. Pojęcie kontroli zarządczej zostało wprowadzone do polskiego systemu prawa ustawą o finansach publicznych. Zgodnie z tą ustawą kontrola zarządcza to „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny

¹²⁴⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 237-239.

¹²⁴¹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

i terminowy”. Celem tej kontroli jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochrona zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji. Pojęcie audytu wewnętrznego obejmuje za to działania kontrolne podejmowane przez audytora zatrudnionego w jednostce kontrolowanej, najczęściej w ramach komórki organizacyjnej podlegającej bezpośrednio kierownikowi. W świetle art. 274 ustawy o finansach publicznych audytowi wewnętrznemu podlegają m.in. Kancelaria Prezesa RM, Rada Ministrów, ministerstwa, urzędy wojewódzkie itp. Co ważne, audyt wewnętrzny zakłada działania o charakterze doradczym i służy wsparciu kierownictwa danej jednostki, badając tym samym całość procesów zarządzania w konkretnej jednostce¹²⁴².

6.5. Kontrola zewnętrzna aktów prawa wewnętrznego

Kontrola wewnętrzna, omówiona w poprzednim podrozdziale, jest ukierunkowana na dokonywanie bieżącej oceny działalności podmiotów wchodzących w skład aparatu administracyjnego. Inaczej rysuje się tematyka kontroli zewnętrznej, stąd w pierwszej kolejności należy wskazać na zakres podmiotowy i przedmiotowy tej kontroli. W tym celu przeanalizowane zostaną kompetencje przysługujące wybranym organom, tj. TK, sądom administracyjnym i powszechnym, parlamentowi, NIK oraz RPO.

6.5.1. Trybunał Konstytucyjny

Orzekanie o zgodności aktów normatywnych uznaje się za podstawową funkcję TK¹²⁴³. Zgodnie z art. 188 ust. 3 Konstytucji RP jurysdykcja Trybunału obejmuje badanie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Powyższe zadanie wynika także z art. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹²⁴⁴, który przemawia za uznaniem, iż Trybunał, jako organ władzy sądowniczej, został powołany do wykonywania kompetencji określonych przepisami Konstytucji. Zadaniem Trybunału jest kontrola przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

¹²⁴² G. Szpor, A. Szpor, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 295-297.

¹²⁴³ *Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz Sędziów Trybunału*, Warszawa 1996, s. 10.

¹²⁴⁴ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.

Nawiązując do powyższych uwag, wypada podkreślić, że kontrola aktów normatywnych podejmowana przez Trybunał ma charakter następczy i obejmuje badanie zgodności norm w formie „orzekania”, co sugeruje jego ostateczny charakter. Kontrola Trybunału obejmuje akty normatywne i polega na ocenie pionowej zgodności norm (tzn. tego, czy norma niższego rzędu, będąca przedmiotem kontroli, jest zgodna z normą wyższego rzędu). Przesłanką dokonywania tej oceny jest hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa i precyzyjne umieszczanie tych norm i aktów prawnych w systemie¹²⁴⁵. System prawa wraz z jego hierarchiczną budową, przewidującą prymat Konstytucji i pełnienie roli wzorca w zakresie tworzenia, stosowania i kontroli konstytucyjności prawa, zajmuje ważne miejsce w hierarchii urządzeń zapewniających realizację zasady państwa prawnego¹²⁴⁶.

Przedmiotem kontroli są akty normatywne i (lub) zawarte w nich normy prawne, wyrażone w jednym lub kilku przepisach prawnych danego aktu¹²⁴⁷. Z perspektywy właściwości TK obejmuje ona materialną definicję aktu normatywnego, co oznacza badanie wszelkich aktów normatywnych, bez względu na formę, nazwę i sposób ustanowienia, jeżeli tylko zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym¹²⁴⁸.

W świetle orzeczenia Trybunału normy prawne od innych norm społecznych odróżnia m.in. ich abstrakcyjny i generalny charakter. Adresat powinien być określony z uwagi na daną cechę lub cechy wspólne dla danej klasy podmiotów, abstrakcyjność zaś dotyczy przedmiotu normy, którym powinna być klasa zachowań, a nie konkretne zachowanie¹²⁴⁹. W jednym z orzeczeń TK stwierdził, iż pod pojęciem aktu normatywnego należy rozumieć każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, przy czym forma aktu, w tym jego nazwa oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu, nie mają decydującego znaczenia¹²⁵⁰. Właściwością TK objęte są więc wszystkie akty podustawowe.

¹²⁴⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16.

¹²⁴⁶ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 217.

¹²⁴⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *op. cit.*, s. 23.

¹²⁴⁸ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 61.

¹²⁴⁹ Wskazane zagadnienie zostało rozwinięte w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94 (Legalis nr 10232), uznano za akt prawotwórczy każdy akt wyznaczający reguły i wzory postępowania. Ich przestrzeganie jest dla adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz zakresu czy formy sankcji służących ochronie jego przestrzegania. Zdaniem Trybunału przyjęcie odmiennego stanowiska spowodowałoby wyłączenie spod jego jurysdykcji wielu aktów kierownictwa wewnętrznego, które w istocie są obciążone wadami.

¹²⁵⁰ Zob. orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, Legalis nr 37334; postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, Legalis nr 10232; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, Legalis nr 10309 oraz orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, Legalis nr 10341.

Jak wynika z art. 33 ust. 3 ustawy o organizacji TK, Trybunał orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego w pytaniu prawnym, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. Kontrola podlega nie tylko treść aktu, ale także kompetencja do jego wydania oraz dochowanie trybu wskazanego w przepisach prawa, co powoduje, iż Trybunał, dokonując oceny konstytucyjności aktu, stosuje łącznie kryteria materialne, kompetencyjne i proceduralne. Ze względu na to należy zasygnalizować, że w poprzednim porządku prawnym, pod rządami ustawy z 1985 r., istniał obowiązek uwzględniania z urzędu wszystkich trzech kryteriów.

Jak wskazuje L. Garlicki, za trafną należy uznać rezygnację przez ustrojodawcę z wyliczenia aktów podlegających kontroli, gdyż ich wymienienie mogłoby stworzyć wrażenie enumeracji, co z kolei niezgodne byłoby z zamiarem ustawodawcy konstytucyjnego, który zamierzał objąć kognicją Trybunału wszystkie akty tego typu. Poza tym sformułowanie „przepisy prawa” dopuszcza kognicję Trybunału także wtedy, gdy treść normatywną zawarto jedynie we fragmentach aktu podustawowego. Jeszcze przed wejściem w życie nowej Konstytucji RP Trybunał uznał się za właściwy do badania aktów, tj. regulaminu, instrukcji, wytycznych lub pism okólnych¹²⁵¹. Przy tej okazji Trybunał zauważył, iż współczesny system prawny odznacza się wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznaczny określeniom charakterze¹²⁵². Co więcej, zastosowane sformułowanie „centralne organy państwowe” ma charakter zbiorczy i dotyczy tych organów, których zakres działania obejmuje terytorium całego kraju. Nie ma przy tym znaczenia, czy są to organy konstytucyjne, czy ich byt wynika z aktów niższego rzędu. Poza tym, jak wskazuje W. Płowiec, kontrola konstytucyjności uchwał i zarządzeń może odbywać się także w drodze pytań prawnych, jeżeli – zgodnie z art. 193 Konstytucji RP – od ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym zależy rozstrzygnięcie sprawy toczony przed sądem powszechnym¹²⁵³.

Na tle powyższych uwag należy zaznaczyć, iż kognicja Trybunału nie dotyczy aktów o charakterze konkretno-indywidualnym, bo badaniem ich legalności zajmują się sądy powszechne i administracyjne. Poza tym właściwość Trybunału nie obejmuje aktów normatywnych wydawanych przez organy lokalne, obojętnie czy należą do systemu administracji rządowej czy samorządu terytorialnego¹²⁵⁴. Podobnie uważa P. Ruczkowski, który wskazując na wykładnię językową art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (w brzmieniu

¹²⁵¹ Orzeczenie z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90, Legalis nr 10084; orzeczenie z dnia 4 lutego 1991 r., U 2/90, Legalis nr 10085.

¹²⁵² Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, Legalis nr 79197.

¹²⁵³ W. Płowiec, *op. cit.*, s. 99.

¹²⁵⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s. 23.

obowiązującym w 2013 r.), uznaje za wyłączone spod kontroli Trybunału akty prawa wewnętrznego terenowych organów administracji publicznej oraz innych podmiotów administrujących¹²⁵⁵. Jak wynika z jednego z orzeczeń Trybunału, obwieszczenie Prezesa RM albo ministra jest techniczną postacią ogłoszonego tekstu jednolitego ustawy, stanowiącego załącznik do obwieszczenia, nie jest więc aktem normatywnym. Jak dalej uznał Trybunał, jeśli „[...] pod pojęciem aktu normatywnego rozumieć należy każdy akt ustanawiający normy prawne, a tekst jednolity ustawy nie wyraża samoistnych (odrębnych od regulacji w nim powtórzonych) treści normatywnych, to nie może on stać się odrębnym przedmiotem kontroli TK. Samo zaś obwieszczenie Prezesa RM (ministra) stanowi akt o charakterze technicznym (nienormatywnym) i pozostaje poza kontrolą TK”¹²⁵⁶.

Odrębną kwestią wartą zaakcentowania jest publikacja orzeczeń Trybunału. Wyroki Trybunału dotyczące niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony. Jeżeli zaś orzeczenie dotyczy aktu nieogłoszonego, istnieje obowiązek jego publikacji w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Co ważne, orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, ale Trybunał może podać także inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W przypadku aktu normatywnego innego niż ustawa termin ten nie może przekroczyć dwunastu miesięcy.

Jak wynika z powyższych analiz, kognicja TK w zakresie badania konstytucyjności obejmuje badanie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Analiza pojęcia „przepisy prawa” prowadzi do wniosku, że właściwość Trybunału dotyczy nie tylko badania uchwał i zarządzeń, ale również pozostałych aktów wewnętrznych. Poza tym sformułowanie „centralne organy państwowe” ma charakter zbiorczy i dotyczy tych organów, których zakres działania obejmuje terytorium całego kraju. Właściwością Trybunału nie są objęte jednak akty wydawane przez organy lokalne, w tym szczególnie przez terenowe organy administracji.

Na koniec tej części rozważań, w nawiązaniu do rozważań zawartych w drugim rozdziale i odnoszących się do wpływu aktów prawa wewnętrznego na sytuację prawną jednostki, należy zaakcentować, iż rola TK w kontroli konstytucyjności tych aktów jest nie do przecenienia. Trybunał wielokrotnie, jak wynikało z przedstawionych już orzeczeń, badał konstytucyjność aktów wewnętrznych i niejednokrotnie stwierdzał ich niekonstytucyjność.

¹²⁵⁵ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródło)...*, s. 397.

¹²⁵⁶ Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, Legalis nr 10341; postanowienie TK z dnia 24 marca 1998 r., U 22/97, Legalis nr 10425.

6.5.2. Kontrola sądowa

Rozważając problem kontroli sądowej aktów prawa wewnętrznego wydawanych w ramach układu scentralizowanego, należy na wstępie zasygnalizować, iż poddanie całej administracji publicznej kontroli niezależnych, niezawisłych oraz bezstronnych sądów stanowiło postulat państwa prawnego, a obecnie jest uznawane za największą zdobycz państw demokratycznych¹²⁵⁷. Kontrolę sądową uznaje się za tradycyjną formę obiektywnej ochrony porządku prawnego i ochrony publicznych praw podmiotowych. Za tym stwierdzeniem przemawia rozpatrywanie sprawy w postępowaniu, w którym administracja nie ma już charakteru władczego¹²⁵⁸. Poza tym akty niepoddane kontroli sądowej nie powinny być stanowione w państwie prawa. Istnieje bowiem zagrożenie, iż będą one decyzjami dowolnymi, które nie zachowują wymaganych standardów, zawierają błędy, co w konsekwencji prowadzi do zacierania kontroli decyzji uznaniowych¹²⁵⁹.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym NSA, wywiera znaczny wpływ na legislację administracyjną¹²⁶⁰. Biorąc pod uwagę niewątpliwe korzyści, które mogłyby wypływać z sądowej kontroli aktów prawa wewnętrznego, z uwagi choćby na pośredni wpływ, jaki wywierają one na sytuację prawną jednostki, warto w pierwszej kolejności rozważyć przepisy postępowania sądowo-administracyjnego i w rezultacie stwierdzić, czy wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA są właściwe do rozpatrywania skarg na akty prawa wewnętrznego lub akty kierownictwa wewnętrznego. W drugiej kolejności wypada zastanowić się, czy akty prawa wewnętrznego organów administracji rządowej podlegają kontroli sądów powszechnych.

Przechodząc do problematyki kontroli sądów administracyjnych, trzeba podkreślić, iż z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności sformułowanej w art. 2 Konstytucji RP należy wyprowadzić wartość, jaką jest prawo do procesu obejmującego prawo do zaskarżania decyzji administracyjnej¹²⁶¹. W art. 3 p.p.s.a. został wskazany zakres kontroli prowadzony przez te sądy. Z treści wskazanego przepisu wynika, iż jurysdykcja ta obejmuje m.in.: decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Poza

¹²⁵⁷ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 43.

¹²⁵⁸ M. Stahl, *Kontrola sądowa administracji*, [w:] eadem (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 598-600.

¹²⁵⁹ A. Błaś, *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec władczych działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Iwonicz Zdrój, 6-8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 16.

¹²⁶⁰ J. Kopeć-Jakimiec, *Wpływ uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego na legislację administracyjną*, [w:] D. Dąbek, J. Zimmermann (red.), *Problemy legislacji administracyjnej...*, s. 109 i n.

¹²⁶¹ B. Adamiak, *Zasady ogólne zaskarżalności rozstrzygnięć. Konstrukcja prawna zaskarżalności*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 192.

tym właściwość sądów obejmuje także postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, na które służy zażalenie, czy akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone wyżej, a podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, oraz akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast art. 5 p.p.s.a. wymienia akty wydawane w stosunkach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej oraz akty wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi jako akty niepodlegające właściwości sądów administracyjnych.

Omawiane wyłączenie dotyczy jurysdykcji sądów administracyjnych w zakresie wszystkich kategorii skarg, a więc nie tylko skarg na decyzje, ale również m.in. skarg na bezczynność organów administracji¹²⁶². Jak zaznacza T. Woś, wspólną cechą aktów wymienionych w art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a. jest ich skierowanie do podmiotów znajdujących się wewnątrz struktury organów pozostających w stosunkach zależności służbowej i osobowej z organem administracji publicznej wydającym ten akt, czego przykład stanowi polecenie służbowe. Zdaniem autora na równi z tym aktem należy traktować także akty wewnętrzne o charakterze ogólnym¹²⁶³.

Zastosowane wyłączenie jest konsekwencją reguły z art. 3 § 1 i 2 k.p.a. Pewne wytyczne w tym zakresie daje także orzecznictwo TK. Przykładowo z wyroku z dnia 9 czerwca 1997 r.¹²⁶⁴ oraz z wyroku z dnia 10 lipca 2000 r.¹²⁶⁵ wynika, że problematykę podległości służbowej żołnierza zawodowego, należąca do sfery wewnętrznej administracji, trzeba odgraniczyć od zagadnienia stosunku służbowego, dotyczącego sfery zewnętrznej administracji, w której żołnierzowi, tak jak każdemu innemu podporządkowanemu organizacyjnie lub funkcjonalnie organowi, przysługują uprawnienia w ramach stosunku prawnego. Natomiast z postanowienia NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r.¹²⁶⁶ wynika, iż sprawy udzielenia zezwoleń na podjęcie przez policjanta zajęcia zarobkowego poza służbą należą do spraw związanych z podległością służbową między podwładnymi oraz przełożonymi i dlatego, z uwagi na treść art. 5 pkt 2 p.p.s.a., są wyłączone spod jurysdykcji sądów administracyjnych.

Analizując zarysowaną tematykę, nie sposób pominąć pogląd T. Wosia wskazującego na błędną konstrukcję art. 3 p.p.s.a. z uwagi na stanowienie przez te przepisy *lex*

¹²⁶² T. Woś, *Komentarz do art. 5*, [w:] *idem* (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 159-162.

¹²⁶³ *Ibidem*, s. 159 i n.

¹²⁶⁴ K 24/96, Legalis nr 10362.

¹²⁶⁵ SK 12/99, Legalis nr 48000.

¹²⁶⁶ I OSK 303/06, Legalis nr 79128.

generalis w stosunku do ustaw samorządowych. Przyjęte rozwiązanie daje organowi możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego każdej uchwały lub zarządzenia organu gminy, a także uchwały organu powiatu lub województwa. Ważne jest przy tym, że ani uchwała, ani zarządzenie nie muszą stanowić aktu prawa miejscowego lub dotyczyć sprawy z zakresu administracji publicznej¹²⁶⁷.

Podjęte w tym miejscu rozważania wskazują na brak jurysdykcji sądów administracyjnych w zakresie aktów prawa wewnętrznego z wyjątkiem uchwał i zarządzeń wydanych przez organy samorządu terytorialnego. Z jednej strony objęcie tych aktów zakresem przedmiotowym kontroli sądów administracyjnych byłoby trudne ze względu na mnogość aktów istniejących w obrocie prawnym. Z drugiej strony poza TK w zasadzie nie ma organów mogących kontrolować akty wydawane m.in. przez organy centralne. Z tego względu P. Ruczkowski rozważa postulat rozszerzenia zakresu właściwości sądów administracyjnych na akty generalno-abstrakcyjne organów centralnych. Takie rozwiązanie byłoby zasadne z punktu widzenia możliwości „przemycania” przez akty wewnętrzne norm adresowanych do podmiotów zewnętrznych. Za wprowadzeniem kontroli w proponowanym przez uczonego zakresie przemawia też zasada legalizmu¹²⁶⁸.

W kontekście jurysdykcji sądu powszechnego nad aktami normatywnymi niższego rzędu niż ustawa W. Płowiec wskazuje, iż w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom, a nie aktom normatywnym niższego rzędu. Sąd, stwierdzając niezgodność takiego aktu, może odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Pomimo tego, że pogląd ten formułowano wobec rozporządzeń, autor wyraża przekonanie, iż kontrola sądowa może być zastosowana także w zakresie uchwał i zarządzeń¹²⁶⁹.

Uzupełniając powyższe, trzeba podkreślić, iż kontrola sądowa zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych odgrywa znaczącą rolę w kontroli konstytucyjności aktów wewnętrznych. Bogactwo orzecznicze jest znaczne i nie sposób dokonać jego szczegółowego omówienia. Można, jedynie tytułem przykładów, uwydatnić kilka orzeczeń, obejmujących kwestie takie jak: badanie zawarcia norm powszechnie obowiązujących w akcie wewnętrznym¹²⁷⁰, charakteru prawnego statutów¹²⁷¹ czy dopuszczalności uregulowania dostępu do informacji publicznej w drodze aktów prawa wewnętrznego¹²⁷².

¹²⁶⁷ T. Woś, *op. cit.*, s. 88-93.

¹²⁶⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 402-403.

¹²⁶⁹ W. Płowiec, *op. cit.*, s. 98-99.

¹²⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r., II GSK 3434/15, Legalis nr 1577737.

¹²⁷¹ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2016 r., I OSK 3378/15, Legalis nr 1509564.

¹²⁷² Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2016 r., I OSK 3101/14, Legalis nr 1455624.

6.5.3. Kontrola parlamentarna

Sprawowanie kontroli nad działalnością administracji państwowej było wcześniej uregulowane w art. 15 ust. 3 Konstytucji PRL¹²⁷³, zgodnie z którym „Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Obecnie wskazaną tematykę normuje art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, który uznaje Sejm za organ sprawujący kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Instrumentami służącymi jej sprawowaniu są przede wszystkim: komisje śledcze (art. 111 Konstytucji RP), interpelacje, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących (art. 115 ustawy zasadniczej), a także dokonywanie oceny wykonywania ustawy budżetowej i udzielenie bądź odmowa udzielenia absolutorium (art. 226 Konstytucji RP) oraz uchwalenie wotum nieufności (art. 158-159 Konstytucji RP)¹²⁷⁴. Powyższe wyliczenie wskazuje, że kontrola dokonywana przez Sejm dotyczy przede wszystkim uzyskania wiedzy o stanie faktycznym i funkcjonowaniu rządu oraz formułowania oceny podjętych działań. Doktryna prawa konstytucyjnego akcentuje tzw. triadę uprawnień kontrolnych Sejmu. Oznacza to podział na uprawnienie do uzyskiwania informacji i sprawozdań od ministrów oraz kierowników resortu, prawo do żądania obecności od ministrów i kierowników właściwych resortów na zebraniach komisji oraz prawo do żądania wyjaśnień od członków rządu obecnych na posiedzeniach Sejmu¹²⁷⁵. Analizując przysługujące Sejmowi prawa, nie sposób nie zauważyć, iż szczególnym instrumentem służącym do wyjaśnienia faktów związanych z działalnością rządu jest komisja śledcza, która badając fakty z zakresu działalności administracji, podejmuje szereg działań polegających także na analizie aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez kontrolowane organy.

Mając na uwadze zróżnicowaną pozycję ustrojową obu izb, warto zapytać, czy uprawnienia kontrolne unormowane w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP przysługują tylko Sejmowi, czy także Senatowi? Wykładnia językowa przemawia za przyznaniem tych kompetencji tylko Sejmowi, jednak analiza poglądów występujących w doktrynie pozwala znaleźć zarówno zwolenników, jak i przeciwników tak postawionej tezy.

W nawiązaniu do powyższego wyводу zwraca uwagę koncepcja nakazująca odróżnienie kontroli sejmowej *sensu stricto* od kontroli sejmowej *sensu largo*, co jednak nie zawsze jest konsekwentnie stosowane w praktyce. W pierwszym rozumieniu kontrola obejmuje wszystkie uprawnienie kontrolne Sejmu wobec rządu i administracji rządowej, w drugim zaś rozpatrywana jest szczególnie w ujęciu podmiotowym, jako rodzaj działalności kontrolnej Sejmu, wykraczający poza ramy określone w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na znamienne stosowanie terminu „funkcja kontrolna Sejmu” z pojęciem

¹²⁷³ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.

¹²⁷⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, Legalis nr 66243.

¹²⁷⁵ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 391.

„funkcja kontrolna parlamentu”, co i tak bywa często utożsamiane z uprawnieniami kontrolnymi Sejmu wobec Rady Ministrów¹²⁷⁶.

P. Sarnecki, dywagując nad kompetencjami kontrolnymi Senatu, wskazuje na nierozzerwalność parlamentu w zakresie sprawowanych funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Poza tym autor ten akcentuje wysoki stopień ogólności Konstytucji RP i zawodność stosowania w prawie konstytucyjnym argumentacji *a contrario*, co prowadzi go do rozważenia możliwości powierzenia pewnych uprawnień kontrolnych wobec rządu także Senatowi. Konkludując, autor stwierdza, iż Konstytucja RP nie zawiera zakazu działalności kontrolnej Senatu wobec władzy wykonawczej. Jego zdaniem kontrola Senatu jest dopuszczalna zarówno przez przyznanie temu organowi prawa udziału w całości funkcji ustawodawczej, jak i przez ustanowienie Senatu jako organu przedstawicielskiego narodu¹²⁷⁷.

B. Banaszak nadmienia, iż przyjęcie argumentów przemawiających przeciwko ścisłej wykładni językowej art. 95 ust. 2 Konstytucji RP spowodowałoby zniesienie podmiotowego ograniczenia zakresu kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu, leżącej w kręgu zainteresowania zarówno Sejmu, jak i Senatu. Z tego względu omawianej funkcji kontrolnej nie powinno się identyfikować tylko i wyłącznie z Sejmem z uwagi na cel kontroli parlamentarnej, jakim jest informowanie społeczeństwa o działalności całego aparatu państwowego, do którego zadań należy wykonywanie ustaw¹²⁷⁸.

Ustosunkowując się do przedstawionych wyżej argumentów, nie sposób nie zauważyć, iż konstytucyjna zasada legalności, a także zasada demokratycznego państwa prawa wymagają, by w sytuacji, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnej kompetencji organu państwowego, uprawnień tych nie domniemywać na podstawie innej rodzajowo kompetencji¹²⁷⁹. Na podstawie wskazanego orzeczenia L. Garlicki zauważa, iż szczegółowe przepisy nadają uprawnienia kontrolne jedynie Sejmowi. Poszukiwanie legitymacji uprawnień kontrolnych Senatu na płaszczyźnie metodologicznej, opartej na jego pozycji ustrojowej jako organu przedstawicielskiego i izby parlamentarnej, nie stanowi także wystarczającej do tego podstawy¹²⁸⁰. O ile nie ma przeszkód do istnienia kontrolnych działań Senatu, o tyle uznanie jego kontrolnych kompetencji jest niezasadne, bo nie znajduje potwierdzenia na gruncie obowiązujących przepisów Konstytucji, co powinno mieć odzwierciedlenie także w aktach niższego rzędu¹²⁸¹. Podobne stanowisko zajmuje również J. Repel, który uznając przyznanie kompetencji kontrolnych nad rządem jedynie Sejmowi, przypomina o polskim modelu dwuizbowości, w którym rola Senatu

¹²⁷⁶ M. Stębelki, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 183.

¹²⁷⁷ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sejm. 2000, nr 6, s. 11-15.

¹²⁷⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 561-562.

¹²⁷⁹ Uchwała z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, cz. I, poz. 23, s. 211-212.

¹²⁸⁰ L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Prz. Sejm. 2000, nr 6, s. 27-31.

¹²⁸¹ *Ibidem*, s. 37.

sprowadza się w zasadzie do udziału w procesie ustawodawczym¹²⁸². Takie podejście prezentuje też W. Skrzydło, pisząc o całkowitym wyłączeniu Senatu z wykonywania funkcji kontrolnej wobec Rady Ministrów.

Z kolei interpretacja art. 95 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na jego szerokie rozumienie w związku z objęciem tym przepisem wszelkich podmiotów zaliczanych do systemu rządu. Z tego względu pod pojęciem Rady Ministrów należy rozumieć wszystkie organy i instytucje składające się na system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów i przez nią kierowany. Wobec tego funkcja kontrolna Sejmu odnosi się zarówno do poszczególnych organów wchodzących w skład Rady Ministrów, jak i do całej Rady Ministrów¹²⁸³. Opisywana kontrola nie może być jednak rozszerzana na podstawie innych przepisów Konstytucji RP. W konsekwencji w wyroku z dnia 22 września 2006 r. Trybunał Konstytucyjny uznał brak uprawnienia Sejmu do stawiania najwyższych urzędników państwowych przed Trybunałem Stanu jako instrumentu kontroli sejmowej¹²⁸⁴. Trybunał jednak nie zawsze był konsekwentny w tej opinii i wcześniej dopuszczał rozszerzenie zakresu kontroli sejmowej¹²⁸⁵. Przykładowo w wyroku z dnia 10 października 2000 r.¹²⁸⁶ przyjął możliwość nadania Sejmowi w drodze ustawy uprawnień umożliwiających żądanie informacji dotyczących funkcjonowania innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, jeśli ustawodawca nie narusza przy tym norm konstytucyjnych. Pomimo tych rozbieżności w orzecznictwie Trybunału stanowisko o objęciu kontrolą jedynie Rady Ministrów i podporządkowanych jej organów administracji rządowej zyskało akceptację w doktrynie¹²⁸⁷.

Komentując ten wątek, należy opowiedzieć się za ścisłą interpretacją art. 95 ust. 2 Konstytucji, uznającą jedynie Sejm za organ kontroli działalności Rady Ministrów. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby zakres przedmiotowy badania tej działalności obejmował także kontrolę legalności aktów prawa wewnętrznego.

6.5.4. Kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich

Institucję RPO uznaje się za szczególnego rodzaju innowację w polskim systemie politycznym i systemie prawnym¹²⁸⁸. Zakres działania RPO obejmuje nie tylko obywateli, ale również wszystkich adresatów wolności i praw statuowanych w przepisach

¹²⁸² J. Repel, *Komentarz do art. 95 Konstytucji. Uwaga nr 1*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 170.

¹²⁸³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 95 Konstytucji RP. Uwaga nr 7*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 6.

¹²⁸⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.

¹²⁸⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 561.

¹²⁸⁶ P 8/99, OTK-A 2000, nr 6, poz. 190.

¹²⁸⁷ Na przykład L. Garlicki, *Komentarz do art. 95 Konstytucji RP. Uwaga nr 7...*, s. 6.

¹²⁸⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1018.

ustawy zasadniczej i innych aktów prawnych¹²⁸⁹. Z czasem zauważono, iż wzmocnieniu gwarancji praworządności służy nie tylko sądownictwo administracyjne, ale także działalność innych instytucji, w tym Ombudsmana¹²⁹⁰. RPO w zakresie wykonywanych funkcji jest niezależny i niezawisły. Pierwszy z tych przymiotów dotyczy sfery organizacyjnej, natomiast drugi postawy wewnętrznej lub niezależności wobec prób wpływów, co jednak budzi kontrowersje z uwagi na występowanie z wnioskiem o powołanie RPO przez partie lub koalicje polityczne, w których interesie jest zachowanie nieregulowanych prawem i nieformalnych uprawnień kontrolnych¹²⁹¹.

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP RPO stoi na straży wolności i praw człowieka oraz obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych. W zakresie podejmowanej działalności aktywność RPO dotyczy czuwania nad przestrzeganiem praw obywatelskich (czyli praw w sensie subiektywnym), a nie nad przestrzeganiem prawa (w znaczeniu obiektywnym), co jednak nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce. W doktrynie wskazuje się na liczne wystąpienia wykraczające poza obszar ochrony praw obywatelskich¹²⁹². Ochrona podejmowana przez RPO nie ogranicza się tylko do kontroli konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności, ale odnosi się także do tych zapisanych w pozakonstytucyjnych aktach normatywnych. Z tego względu opisywana ochrona dotyczy nie tylko wolności i praw konstytucyjnych, ale również uprawnień określonych w jakimkolwiek akcie normatywnym zawierającym normy prawne wydanych przez organy władzy publicznej. W związku z tym kontrola RPO w przedstawionym wyżej zakresie obejmuje także regulaminy czy akty wydawane przez władze centralne i lokalne¹²⁹³.

Postępowanie przed RPO prowadzone jest na wniosek obywateli, ich organizacji, organów samorządowych albo z własnej inicjatywy. W wyniku podejmowanych działań Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające albo zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów, w tym do organów sprawujących nadzór nad działalnością organów podporządkowanych. W tym celu przysługują mu kompetencje do wystąpienia z wnioskiem do organu nadrzędnego o zastosowanie odpowiednich środków prawnych¹²⁹⁴.

¹²⁸⁹ B. Naleziński, *Komentarz do art. 209*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja ...*, s. 612.

¹²⁹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 722 i n.

¹²⁹¹ J. Boć, *Komentarz do art. 210 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] *idem* (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 313.

¹²⁹² Szerzej: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 208 Konstytucji RP. Uwaga nr 15*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 10.

¹²⁹³ Z. Szeliga, M. Kowalska, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2006, s. 223; J. Sobczak, *Organy kontroli państwowej i prawa*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 266.

¹²⁹⁴ W. Skrzydło, *Komentarz...*, s. 263.

wydawanych przez podmiot kontrolowany¹²⁹⁹. Organy administracji rządowej należą więc do kręgu podmiotów, wobec których kontrola NIK ma charakter obligatoryjny. Kontrola podejmowana przez NIK obejmuje badanie kontrolowanej działalności zgodnie z czterema kryteriami, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W zakresie kontroli podejmowanej przez NIK zwraca uwagę także art. 3 ustawy, który wskazuje na zakres przedmiotowy podejmowanej kontroli, precyzując, iż obejmuje ona m.in. badanie budżetu państwa, realizację ustaw oraz innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej oraz organizacyjno-administracyjnej, w tym także realizację audytu jednostek objętych tą kontrolą. Wydaje się, iż sformułowanie „innych aktów prawnych” przemawia za uznaniem, iż chodzi tu także o akty prawa wewnętrznego.

Poza tym na podstawie art. 11 ustawy do kompetencji Prezesa NIK należy występowanie do TK o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Sytuacja faktyczna prawodawstwa pokazała, iż oczekiwania stawiane przed aktami prawnymi nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce, dlatego wysunięto postulat o szerszym wykorzystywaniu kontroli wewnętrznej w zakresie zgodności aktów normatywnych różnych szczebli¹³⁰⁰.

Podsumowanie

Prowadzone w niniejszym rozdziale rozważania potwierdzają, iż system kontroli nad działaniami administracji publicznej pełni istotną rolę w zapewnieniu legalności i efektywności działania. Uwaga ta dotyczy także działalności prawotwórczej, również w zakresie aktów o charakterze wewnątrznie obowiązujących.

W pierwszej kolejności zwraca uwagę problem ustalenia zakresu kontroli sprawowanej nad organami administracji rządowej w kontekście występowania innych zjawisk, takich jak kierowanie lub nadzór. W literaturze akcentowany jest pogląd o podstawowym znaczeniu zjawiska kierowania w układzie scentralizowanym. Powoduje to traktowanie kontroli jako zjawiska występującego w ramach relacji kierowania. Uwagi te dotyczą w pewnym sensie także pojęcia nadzoru. W tym kontekście warto wskazać na koncepcje identyfikujące nadzór z układem zdecentralizowanym, zaś kierownictwo z układem scentralizowanym. Taka implikacja uzasadnia wnioski o niepotrzebności wprowadzania chaosu terminologicznego w aktach prawnych.

¹²⁹⁹ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 403.

¹³⁰⁰ Por. J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego...*, 1966, s. 168.

W drugiej kolejności należy zaakcentować rozbudowany system kontroli wewnętrznej istniejący w układzie scentralizowanym, zdeterminowany hierarchicznym podporządkowaniem. Zaczerpnięte z koncepcji J. Jagielskiego rozróżnienie na kontrolę wewnątrzadministracyjną i wewnętrzną służy uwypukleniu złożoności i zróżnicowaniu mechanizmów kontroli w administracji rządowej. W tym kontekście zwraca uwagę także uregulowanie problematyki kontroli nie tylko na poziome ustawy, ale i w treści wielu aktów prawnych o charakterze wewnętrznym. Silna pozycja ustrojowa determinuje znaczące kompetencje Rady Ministrów do kontrolowania podległych jej organów. Wypada podkreślić, iż wykonywanie kontroli przez organy organizacyjnie związane z podmiotami kontrolowanymi może wpłynąć na słabą jakość dokonywanej oceny.

Idąc dalej, trzeba zaakcentować zewnętrzny charakter kontroli sprawowanej wobec organów wydających akty prawa wewnętrznego. Przede wszystkim wymaga podkreślenia znaczenie, jakie ma kontrola legalności nad tymi aktami sprawowana przez TK. Akty prawa wewnętrznego podlegają kontroli sejmowej w ścisłym znaczeniu, bez uwzględnienia ewentualnych kompetencji przysługujących Senatowi, na podstawie wykładni art. 95 ust. 2 Konstytucji. Kontrolę sprawują także inne organy, tj. NIK oraz RPO. W kontekście drugiego z wymienionych organów należy uznać, iż niewielka liczba wniosków kierowanych przez tę instytucję do TK przemawia za uznaniem niskiego znaczenia tej oceny w zakresie działania Rzecznika. Na koniec warto wspomnieć o braku jurysdykcji sądów administracyjnych na podstawie wyłączenia zakresu przedmiotowego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zasada praworządności wymaga, aby na etapie tworzenia prawa istniały odpowiednie procedury zapewniające zgodność zewnętrznych i wewnętrznych aktów normatywnych pochodzących od administracji z aktami wyższego rzędu, czyli Konstytucją, ustawą, umowami międzynarodowymi oraz pozostałymi aktami¹³⁰¹. Postulat ten jest tym bardziej istotny, że kontrola wewnątrzadministracyjna czasami wykracza poza ogniwa administracji publicznej, obejmując nie tylko podmioty organizacyjnie podporządkowane, ale także obywateli i inne podmioty.

Z tej perspektywy wydaje się, że funkcjonujący obecnie system kontroli nie zapewnia odpowiedniej jakości aktów prawa wewnętrznego. Kontrola jest co prawda sprawowana przez organy zewnętrzne, szczególnie przez TK, RPO czy sądy administracyjne w zakresie kognicji nad uchwałami i zarządzeniami, także tymi mającymi wewnętrzny charakter, ale jest ona podejmowana sporadycznie i ma charakter incydentalny, biorąc pod uwagę skalę wydawania aktów wewnętrznych. O ile kontrola zewnętrzna służy często aktom wydawanym przez organy centralne, o tyle kontrola wewnętrzna powinna zapewniać odpowiednią jakość tego prawa w przypadku organów terenowych

¹³⁰¹ Por. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 407.

poprzez sukcesywne działania organów nadrzędnych względem organów podporządkowanych. Moim zdaniem mechanizmy konstrukcyjne aparatu administracyjnego przemawiają za uznaniem, że kontrola wewnętrzna nad aktami prawa wewnętrznego w zasadzie nigdy nie zapewni im odpowiedniej jakości. Przyczyną takiego stwierdzenia jest analiza praktyki i naruszeń w stanowieniu opisywanych źródeł prawa, za które w znacznym stopniu są odpowiedzialni także ministrowie czy organy centralne administracji. Zatem można sądzić, że skoro organy administracji publicznej usytuowane najwyżej w hierarchii administracji dopuszczają się tego typu naruszeń, to trudno oczekiwać, aby reagowały na podobne działania organów podporządkowanych.

Rozdział 7

System czy zbiór aktów prawa wewnętrznego?

Wprowadzenie

Przedmiot rozważań ostatniego rozdziału pracy stanowi próba odpowiedzi na pytanie, czy akty prawa wewnętrznego powinny być ujmowane w kategorii systemu czy jedynie w ramach zbioru. Pojęcie systemu zakłada wewnętrznie uporządkowaną całość oraz istnienie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi elementami, zaś pojęcie zbioru odnosi się najczęściej do nieuporządkowanego zestawu różnych elementów.

Problematyka tego rozdziału nie pojawiła się przypadkowo. W doktrynie pojęcie systemu stosuje się najczęściej w odniesieniu do źródeł prawa lub źródeł prawa powszechnie obowiązującego, bardzo rzadko w stosunku do aktów prawa wewnętrznego. W związku z tym powstaje wątpliwość, czy był to zabieg celowy. W piśmiennictwie administracyjnym można znaleźć nieliczne enigmatyczne wypowiedzi dotyczące ewentualnego systemowego ujęcia prawa wewnętrznego. W jednej z nich uznano, że „Akty prawa wewnętrznego nie składają się na wzajemnie powiązany system, tak jak akty prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego konstytucyjna regulacja nie zajmuje się zagadnieniem ich hierarchii”¹³⁰². Odminną opinię wyraziła A. Bień-Kacała na gruncie prawa konstytucyjnego, opowiadając się za systemowym ujęciem źródeł prawa wewnętrznego. Czy zatem akty wewnętrzne tworzą system prawa wewnętrznego?

Przedstawione zagadnienie, ze względu na nieliczne w tej mierze publikacje, jawi się jako ciekawy problem badawczy. Z tego powodu w pierwszej kolejności warto przeanalizować pojęcie systemu, które było zgłębiane w ramach nauki ogólnej teorii systemów. Nie sposób też pominąć ujęcia systemu i systemu prawa, szeroko opisywanego na gruncie teorii prawa, tym bardziej że pozwolą one na wskazanie warunków, jakie powinien spełnić system prawa. Oczekiwane efekty może przynieść analiza systemu prawa administracyjnego, a przede wszystkim prawa ustrojowego, w ramach którego jest rozważana

¹³⁰² L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna...*, s. 162.

kwestia więzi ustrojowych i relacji wewnętrznych pomiędzy organami administracji publicznej. Dokonane ustalenia pozwolą następnie na opracowanie tematyki systemowego ujęcia prawa wewnętrznego.

7.1. Pojęcie systemu prawa i systemu prawa administracyjnego

Pojęcie systemu występuje w różnych okolicznościach i jest stosowane dla nazwania systemów ekonomicznych, moralnych itp.¹³⁰³ Przywołane określenie stanowi centralne pojęcie wyodrębnionego działu wiedzy zwanego ogólną teorią systemów lub teorią systemów ogólnych¹³⁰⁴. Z tego powodu warto przywołać pojęcie analizy systemowej, bazujące na założeniu, że rozpatrywanie odrębnych części nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące ich cech. W związku z tym analiza funkcjonowania poszczególnych komórek nie pozwala na uzyskanie informacji dotyczącej działania w ramach systemu (organizmu), jakim jest człowiek. Taka metoda stanowi odejście od klasycznej koncepcji, postrzegającej przedmiot badań jako zbiór izolowanych części, bez uwzględniania możliwości ich wzajemnego oddziaływania¹³⁰⁵.

Pojęcie systemu ma niezwykle szerokie zastosowanie na gruncie omawianej nauki, dlatego też skonstruowano wiele definicji o różnym znaczeniu i zakresie, odnoszących się do rozmaitych obiektów. Pomimo tego wydaje się, że zasadniczy element systemowości stanowi wewnętrzne uporządkowanie jakiegoś zbioru elementów¹³⁰⁶. Oznacza ona więc zbiór elementów pozostających we wzajemnych relacjach¹³⁰⁷. Elementy są powiązane przez tworzenie wspólnej całości¹³⁰⁸. J. Zieleniewski system rozumiał jako „kompleks, w którym bierze się pod uwagę jakiegokolwiek wewnętrznie uporządkowanie”¹³⁰⁹. A. Pakuła w pojęciu systemu wyróżnił wieloelementowość oraz spójność¹³¹⁰.

Ujęcie systemu na gruncie ogólnej teorii systemów uwypukla warunek wewnętrznego uporządkowania elementów pozostających ze sobą we wzajemnych relacjach. Podobnie termin ten jest definiowany w teorii prawa. Pojęcie systemu stanowi istotny przedmiot zainteresowania wspomnianej nauki¹³¹¹. Z tego względu podkreśla się, iż

¹³⁰³ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998, s. 39.

¹³⁰⁴ J. Nowacki, Z. Tobor, *op. cit.*, s. 103.

¹³⁰⁵ G.J. Klir, *Polifoniczna ogólna teoria systemów*, [w:] *idem* (red.), *Ogólna teoria systemów*, Warszawa 1976, s. 9.

¹³⁰⁶ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, Warszawa 1985, s. 149-150.

¹³⁰⁷ L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, tłum. E. Woydyłło-Woźniak, Warszawa 1984, s. 86.

¹³⁰⁸ G.J. Klir, *op. cit.*, s. 9.

¹³⁰⁹ J. Zieleniewski, *Podstawowe pojęcia teorii systemów, organizacji, sterowania i zarządzania (próba systematyzacji pojęć i założeń)*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania*, Warszawa 1974, s. 355-356.

¹³¹⁰ A. Pakuła, *Podporządkowanie pionowe organizacji terenowych organów administracji państwowej*, Acta UW nr 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 144.

¹³¹¹ Na przykład J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Toruń 1994, s. 87.

oznacza ono całość złożoną z powiązanych i uporządkowanych według pewnych zasad i z zachowaniem odpowiedniej struktury elementów. Wewnętrzne powiązanie elementów powoduje zwykle wzajemny wpływ jednej cząstki systemu na inne. Funkcjonowanie więc jednego elementu wpływa na podobny sposób działania drugiego elementu¹³¹². Centralnym punktem zainteresowania tej nauki jest kategoria systemu prawa, dla którego punkt wyjścia stanowi pojęcie prawa. Podkreśla się bowiem, że prawo nie jest zbiorem chaotycznym, składającym się z przypadkowo dobranych elementów, ale stanowi zbiór wewnętrznie uporządkowany, w którym poszczególne elementy wykazują wspólne cechy¹³¹³. System prawa tworzy „zbiór w pewien sposób powiązanych i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm wysłowionych w tekstach aktów normatywnych”¹³¹⁴.

Prezentowane ujęcie nie jest jedyne. W literaturze system prawa określa się również jako zbiór wchodzących w jego skład części, elementów i członów, dlatego też każdy system tworzy pewną całość. Stanowi on zazwyczaj całość, kompleks wzajemnie powiązanych w tej lub w innej postaci (hierarchicznej) komponentów¹³¹⁵. W doktrynie wymienia się cechy systemu prawa, uwzględniając w tej klasyfikacji jego zupełność i niesprzeczność. J. Wróblewski zwracał uwagę także na wymóg wewnętrznego uporządkowania systemu prawa, oznaczający zwłaszcza jego hierarchiczne zróżnicowanie co pozwala wskazać na warunki, które musi spełnić każdy zbiór prawa, aby mógł być określany jako system prawa, tj. wewnętrzne uporządkowanie, zupełność i niesprzeczność¹³¹⁶.

Na tym tle pojawia się pytanie, czy powyższe analizy można bezpośrednio odnieść do aktów prawa wewnętrznego? Kwestia ta wymaga wyjaśnienia, ponieważ w teorii prawa pojęcie systemu jest odnoszone przede wszystkim do norm prawnych¹³¹⁷. Pomimo tego w literaturze przyjmuje się możliwość systemowego ujęcia także aktów stanowienia prawa¹³¹⁸. W tym celu dokonano rozróżnienia systemu prawa i systemu źródeł prawa. Wskazano, że źródło prawa stanowi performatywne działanie, którego wytwory w postaci tekstów tworzą elementy systemu prawa. Wynika z tego, że na system źródeł prawa składają się działania, zaś system prawa tworzą teksty aktów normatywnych¹³¹⁹.

Takie ujęcie pozwala wyróżnić elementy służące poszukiwaniu systemowości aktów prawa wewnętrznego, tzn. wewnętrzne uporządkowanie, zupełność i niesprzeczność.

¹³¹² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 137.

¹³¹³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 98.

¹³¹⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 138.

¹³¹⁵ H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998, s. 84.

¹³¹⁶ A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2002, s. 205.

¹³¹⁷ *Idem*, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 26.

¹³¹⁸ Na przykład M. Pichlak, *op. cit.*, s. 18 i literatura tam powołana.

¹³¹⁹ K. Płeszka, *Hierarchia w systemie prawa*, ZNUJ Prace z Nauk Politycznych 1988, z. 33, s. 32-33.

Uporządkowanie systemu wymaga istnienia związków treściowych i kompetencyjnych łączących poszczególne jego elementy. Związki treściowe dotyczą powiązań logicznych między normami i polegają na tym, iż treść jednej normy pozostaje w logicznym związku z treściami innych norm, co umożliwia przykładowo zastosowanie reguł inferencyjnych, pozwalających w przypadku braku przepisów wyraźnie dotyczących konkretnej sytuacji na wyprowadzenie nowej normy z innej, już obowiązującej. Poza tym związki te odnoszą się też do istnienia wspólnej podstawy aksjologicznej norm należących do systemu czy względnej jednolitości pojęć języka prawnego, tzn. używania w tekstach prawnych tych samych znaczeń oraz wprowadzania do tekstów aktów prawnych licznych przepisów odsyłających¹³²⁰. Wiąż treściowa przejawia się więc w tym, że norma upoważniająca do jej wydania zawsze w pewnym stopniu wyznacza treść normy, do której stanowienia upoważnia. Za to wiąż kompetencyjna dotyczy powstawania norm na podstawie innych norm, które jakiemuś podmiotowi udzieliły kompetencji do ustanowienia norm nowo powstających¹³²¹.

Ujęcie systemu prawa wypływa także z hierarchicznego zróżnicowania podmiotów wyposażonych w kompetencję do stanowienia prawa. Z tego powodu sposobem systematyzacji może być grupowanie w odrębne całości norm wydanych przez poszczególne organy prawotwórcze. Takie ujęcie jest związane z pionowym przekrojem prawa, jako że wiąże się z zasadami określającymi wzajemne powiązanie pomiędzy różnymi szczeblami hierarchii¹³²².

„Zupełność systemu norm” to termin używany w rozmaitych znaczeniach. Zupełność oznacza, że każde zagadnienie można rozstrzygnąć na podstawie norm należących do danego systemu, czyli że każde zdarzenie można zakwalifikować jako uregulowane przez normy należące do systemu lub jako normy prawnie obojętne¹³²³. Polega ono zatem na braku luk¹³²⁴. Wydaje się, że można wyróżnić dwa podstawowe ujęcia tego terminu. Pierwsze z nich dotyczy przynależności normy do systemu. Z tego powodu system norm jest zupełny, jeśli w przypadku dowolnej normy można rozstrzygnąć, czy należy ona lub nie do danego systemu. Drugie odnosi się do ustalenia, czy każde zachowanie jest wyróżnione normatywnie bądź indyferentne albo czy na podstawie norm danego systemu można rozstrzygnąć każde zachowanie zgodności zachowania się z normą¹³²⁵.

Idąc dalej, warto wskazać na trzy rodzaje zupełności, tj. zupełność walidacyjną, kwalifikacyjną i proceduralną. System jest zupełny pod kątem walidacyjnym, jeśli tylko

¹³²⁰ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 143.

¹³²¹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 107-109.

¹³²² M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 45.

¹³²³ A. Łopatka, *op. cit.*, s. 205.

¹³²⁴ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 42.

¹³²⁵ J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 229.

na podstawie norm systemu można odnośnie do danej normy wskazać, czy obowiązuje ona w systemie prawa, czy też nie. Zupełność systemu pod względem kwalifikacyjnym występuje, jeśli tylko dowolne zachowanie ma kwalifikację prawną norm należących do systemu, a zatem jest przedmiotem nakazu, zakazu albo uprawnienia. System prawny pod względem proceduralnym jest zupełny wtedy, gdy organy stosujące prawa mogą rozstrzygać pozytywnie lub negatywnie w stosunku do każdej wniesionej sprawy. Ten rodzaj zupełności jest oparty na założeniu generalnego nakazu rozstrzygnięcia¹³²⁶.

Na koniec tej części rozważań warto odnieść się do trzeciego z warunków, tj. niesprzeczności, stanowiącego bezwzględny wymóg systemu prawa. W doktrynie budzi sporo problemów samo pojęcie niesprzeczności. Teoretycy prawa podkreślają, że bezpośrednio przeniesienie logicznego pojmowania sprzeczności rozumianej jako negacja zdań nie jest możliwe z uwagi na wątpliwości, jakie budzi kwestia negacji norm¹³²⁷. Oznacza ona, że jeśli tylko w systemie pojawią się normy niezgodne ze sobą, a nawet sprzeczne, to nauka prawa oraz organy stosujące prawo potrafią przy pomocy reguł wykładni usunąć te niezgodności¹³²⁸. Likwidacja sprzeczności między normami może być dokonywana na wiele sposobów. Jednym z nich jest dobranie takiego rozumienia przepisów prawnych, przy których zastosowaniu przestają być sprzeczne, drugim zastosowanie reguł dyrektyw derogacyjnych polegających na likwidacji sprzeczności między normami, tj. *lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generali, lex posterior derogat priori*¹³²⁹.

Wymóg niesprzeczności jest związany z warunkiem spójności. Spójność oznacza brak niezgodności, a także powiązanie różnymi więzami¹³³⁰. Pojęcie spójności systemu często definiuje się na podstawie pojęcia niezgodności. System prawny wolny od niezgodności, zarówno formalnych, jak i prakseologicznych, jest spójny wewnętrznie. Spójność systemu stanowi cechę stopniowalną, zależną od ilości i rodzaju pojawiających się niezgodności. Zakłada się, iż system powinien być spójny przede wszystkim pod względem formalnym. Oznacza to zakaz zawierania norm formalnie niezgodnych. Naruszenie tego wymogu jest uznawane za błąd, który powinien być usuwany za pomocą reguł kolizyjnych¹³³¹.

Z uwagi na umiejscowienie problematyki źródeł aktów prawa wewnętrznego w obszarze zainteresowań prawa administracyjnego dalsze poszukiwania kryteriów

¹³²⁶ W. Lang, *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 23.

¹³²⁷ R. Siarkiewicz, *System prawa*, [w:] R. Siarkiewicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 154.

¹³²⁸ J. Kuciński, *System prawa*, [w:] S. Korycki, J. Kuciński, Z. Trzciniński, J. Zaborowski, *Zarys prawa*, Warszawa 2008, s. 92.

¹³²⁹ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 42.

¹³³⁰ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 105.

¹³³¹ R. Siarkiewicz, *op. cit.*, s. 158.

systemowego ujęcia badanych aktów należy kontynuować na gruncie tej gałęzi prawa. Z tego powodu wypada podkreślić, że prawo administracyjne reguluje działalność organów administracji państwowej podejmowaną w celu wykonywania ustalonych prawem zadań organizatorskich i w swoistych formach działania¹³³². W związku z tym podkreśla się, że prawo administracyjne składa się z ogromnej liczby norm. Bogactwo tych regulacji jest widoczne w aspekcie merytorycznym ze względu na zaliczenie do niego niemal wszystkich dziedzin dotyczących sfer życia jednostki i innych podmiotów włączonych w „maszynę” państwa, a obecnie także w struktury państwowe¹³³³. Prawo administracyjne stanowi integralną część systemu prawa w Polsce, zasadniczo niesprzecznego i spójnego¹³³⁴. Tworzy więc uporządkowany zbiór norm prawnych, w którym podmioty administrujące realizują wartości wyróżnione ze względu na dobro wspólne¹³³⁵. Uporządkowanie norm sprawia, iż prawo administracyjne tworzy spójny i integralny podsystem norm, zarówno z punktu widzenia systemu źródeł prawa, jak i ze względu na związki treściowe norm¹³³⁶. Reguluje ono organizację, zadania, formy oraz tryb działania administracji państwowej. Systematyzacja prawa administracyjnego zakłada podział na prawo materialne, procesowe i ustrojowe, zwany triadą norm prawa administracyjnego¹³³⁷. O zakwalifikowaniu konkretnych przepisów do jednego ze zbiorów decyduje ich treść¹³³⁸.

W związku z tym materię aktów prawa wewnętrznego należy zakwalifikować do prawa administracyjnego ustrojowego¹³³⁹, inaczej zwanego prawem ustrojowo-organizacyjnym¹³⁴⁰. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia problematyka prawa administracyjnego ustrojowego skoncentrowana na zagadnieniach oscylujących wokół ustroju administracyjnego, m.in. tematyki więzi łączących organy administracji¹³⁴¹. Takie ustalenia nie przeczą powiązaniu problematyki aktów prawa wewnętrznego z prawem administracyjnym materialnym, które niejednokrotnie wskazuje na właściwość organu administracji do wydania aktu prawa wewnętrznego.

¹³³² J. Starościk, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 16.

¹³³³ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje...*, s. 44.

¹³³⁴ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 52. Szerzej: J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.

¹³³⁵ *Ibidem*, s. 55.

¹³³⁶ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego...*, s. 55.

¹³³⁷ Z. Duniewska, *Systematyka prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski, R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1..., s. 131-134.

¹³³⁸ *Ibidem*, s. 132.

¹³³⁹ Por. A. Błaś, *Formy prawne w sferze...*, s. 281 i n.

¹³⁴⁰ T. Kuta, *Prawo administracyjne i nauka...*, s. 14.

¹³⁴¹ Z. Niewiadomski klasyfikuje normy prawa wewnętrznego (normy statutowe) jako normy kształtujące organizację współczesnego państwa, Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego*, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, s. 110.

Postulat wyodrębnienia prawa ustrojowego jako odrębnej gałęzi prawa sformułował W. Dawidowicz¹³⁴². Od czasów powstania tej koncepcji minęło już wiele lat. Przemiany, które miały miejsce w okresie transformacji ustrojowej, spowodowały dezaktualizację tej teorii¹³⁴³. Podstawę wyodrębnienia prawa administracyjnego ustrojowego stanowił odrębny przedmiot normowania, jakim jest urząd administracji. Ścisły związek pomiędzy normami prawa ustrojowego a normami prawa materialnego regulującego zadania administracji i prawa procesowego przemawia za wyróżnieniem prawa ustrojowego w ramach prawa administracyjnego, a nie jako odrębnej gałęzi prawa¹³⁴⁴. W związku z tym prawo ustrojowe stanowi integralną część prawa administracyjnego, zaś normy prawa ustrojowego niejednokrotnie wywierają wpływ na normy prawa materialnego i proceduralnego¹³⁴⁵.

Od początku wyodrębnienia prawa ustrojowego w literaturze opisywano przedmiot jego normowania, który wiązano z określeniem struktury i zakresu działania podmiotów tworzących administrację, ich kompetencjami oraz podziałem i trybem pracy podmiotów administracji państwowej regulujących proces realizacji celów społecznych, tworzących podział terytorialny kraju, określających więzi organizacyjne i funkcjonalne pomiędzy podmiotami oraz podstawę i tryb wydawania aktów nadzoru w systemie zdecentralizowanym¹³⁴⁶. Obecnie podobnie ujmuje się zakres regulacji prawa ustrojowego, uwytłaczając tematykę kształtowania zrębów organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, form, a także trybu działania administracji¹³⁴⁷. Normy prawa ustrojowego obejmują swoim zakresem wiele zróżnicowanych przepisów i wywołują pośrednie i bezpośrednie skutki w obrębie prawa materialnego i prawa proceduralnego¹³⁴⁸. Służą one także wyznaczeniu sfery podmiotowej i przedmiotowej badań nauki prawa administracyjnego i nauki organizacji¹³⁴⁹. Według Z. Niewiadomskiego podstawę aksjologiczną tych nauk stanowią wartości „organizacyjne”, sprawnościowe¹³⁵⁰. J. Jeżewski ujmuje prawo administracyjne ustrojowe jako prawo „widziane z góry”, czyli prawo administracyjne organów państwa z ich prerogatywami i obowiązkami wobec jednostki i zbiorowości. W doktrynie wskazuje się na trudności związane z nieostrością granic prawa

¹³⁴² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk...*, s. 144.

¹³⁴³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 77-78.

¹³⁴⁴ J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, Acta UWr. nr 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII. *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, s. 80.

¹³⁴⁵ Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego...*, s. 108.

¹³⁴⁶ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk...*, s. 144.

¹³⁴⁷ Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego...*, s. 109; M. Miemieć, *Klasyfikacja norm ustrojowopravných administracji państwowej*, Acta UWr. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 211.

¹³⁴⁸ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje...*, s. 46.

¹³⁴⁹ J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego...*, s. 79.

¹³⁵⁰ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa...*, s. 56-57.

ustrojowego, które są związane ze wzajemnym przenikaniem się prawa ustrojowego, materialnego i procesowego¹³⁵¹.

W piśmiennictwie administracyjnym pojęcie ustroju odnosi się do zasad decentralizacji i centralizacji i jest rozumiane w dwóch płaszczyznach, tj. zadań i uprawnień do decydowania w poszczególnych formach ustrojowych oraz charakterystyki więzi prawnej będącej podstawą hierarchicznego podporządkowania, dla którego jest typowe występowanie podwójnej zależności: osobowej i służbowej. Relacyjnie jest zbudowany także model oparty na decentralizacji, dla którego podstawę stosunków tworzy pojęcie nadzoru. W tej konstrukcji prawnej element dominujący stanowi prawne określenie środków nadzoru. Choć relacja nadzoru nie jest wprost zasadą ustrojową, to jednak zbiorcze pojęcie zasad powiązań podmiotów administracji można uznać za zasadę prawa ustrojowego¹³⁵².

Oryginalną koncepcję prawa administracyjnego ustrojowego sformułował M. Miemiec, który wskazał na zakres normowania obejmujący czynniki personalne, rzeczowe oraz organizacyjne¹³⁵³. Do norm ustrojowopravných *sensu stricto* powinny być zakwalifikowane jedynie normy ustrojowe. Pierwsze z tych czynników dotyczą zdolności do podejmowania działań prawnych przysługujących jedynie podmiotom prawno-organizacyjnym, tj. organom administracji publicznej, organom zakładów państwowych, a także innych jednostek organizacyjnych administracji. Drugie obejmują zasoby, które w działalności administracji odgrywają zróżnicowaną rolę. Najważniejsze są nakłady finansowe pozwalające na finansowanie działalności administracyjnej. Trzecia z grup czynników dotyczy problematyki organizacji i funkcjonowania administracji i dlatego mogą one być uznane za normy ustrojowopravné *sensu stricto*¹³⁵⁴.

Dla E. Ury prawo ustrojowe reguluje organizację i zasady funkcjonowania systemów organów administracji publicznej i innych podmiotów administrujących wykonujących zadania administracji. Z tego powodu normy te określają sposób tworzenia organów administracji publicznej, zakres ich kompetencji, właściwość, strukturę i organizację aparatu administracyjnego, a także zakres kierowania administracją nadzoru i kontroli administracji oraz formy i metody wykonywania zadań publicznych. To, co wyróżnia normy prawa ustrojowego, to brak bezpośredniego znaczenia dla obywatela i podmiotów znajdujących się poza administracją. Dyspozycja tych norm jest kierowana do podmiotów administracji publicznej¹³⁵⁵. J. Lang z kolei do norm ustrojowych zalicza normy: określające właściwość, ustanawiające zadania, normujące prawne formy

¹³⁵¹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 77-78.

¹³⁵² J. Jeżewski, *O strukturze pojęciowej ustrojowego...*, s. 83.

¹³⁵³ M. Miemiec, *op. cit.*, s. 213.

¹³⁵⁴ *Ibidem*, s. 213-214.

¹³⁵⁵ E. Ura, *op. cit.*, s. 26.

działania i ich kompetencje, a także regulujące organizację administracji. Warta uwagi jest przede wszystkim czwarta z kategorii, która dotyczy stosunków zależności, tj. nadrzędności i podporządkowania między organami oraz między organami i jednostkami organizacyjnymi¹³⁵⁶.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić usytuowanie problematyki aktów prawa wewnętrznego w ramach tematyki prawa administracyjnego ustrojowego, które obejmuje szereg zagadnień dotyczących organizacji administracji. Zostało ono wyróżnione ze względu na występowanie wspólnych cech wśród norm zakwalifikowanych do tego prawa. Zapewniają one spójność i pozwalają na systemowe ujęcie norm prawa ustrojowego. Zatem jako cechy systemowe prawa administracyjnego ustrojowego wyróżniam więzi ustrojowe i strukturę organizacyjną i z tego powodu wyodrębniam następujące determinanty: podmiot, przedmiot i adresata.

7.2. Ujęcie systemowe aktów prawa wewnętrznego

Dotychczasowe rozważania służyły wyodrębnieniu determinantów systemu prawa i systemu prawa administracyjnego, które w tym miejscu posłużą do analizy systemowości aktów prawa wewnętrznego. Zatem w pierwszej kolejności należy zbadać, czy system prawa wewnętrznego jest wewnątrznie uporządkowany, zupełny i niesprzeczny.

Wewnętrzne uporządkowanie jest związane przede wszystkim z istnieniem więzi kompetencyjnych i treściowych. Więzy kompetencyjne dotyczą wydawania aktów prawa wewnętrznego na mocy upoważnienia zawartego we właściwej podstawie prawnej. Według normy z art. 93 Konstytucji RP akt prawa wewnętrznego powinien być wydany na podstawie przepisu ustawy. Tymczasem doktryna wskazała na istnienie wielu wątpliwości związanych z konstytucyjną regulacją tego zagadnienia, co było widoczne w licznych dyskusjach nad przyzwoleniem na wydawanie uchwał rady ministrów jedynie na mocy Konstytucji, a innych aktów prawa wewnętrznego także na podstawie przepisów rozporządzeń. Jak słusznie zauważa A. Bałaban, „[...] konstytucja stosunkowo ogólnie reguluje zagadnienie nader skomplikowane”¹³⁵⁷. Brak jednolitego ujęcia wpłynął także na ogląd praktyki, która pisze o wielokrotnym wydawaniu aktów prawa wewnętrznego bez podstawy prawnej lub na podstawie aktu prawa wewnętrznego, co wykazały badania przeprowadzone w rozdziale piątym pracy doktorskiej. Zatem praktyka wskazuje, iż więzi kompetencyjne trudno uznać za systemowy determinant aktów prawa wewnętrznego. Z kwestią więzi kompetencyjnych są ściśle związane więzi treściowe. Organ wydający akt prawa wewnętrznego zawsze w jakimś stopniu determinuje treść tego aktu

¹³⁵⁶ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 30.

¹³⁵⁷ A. Bałaban, *Akty normatywne...*, s. 59.

poprzez przywołanie przepisu podstawy prawnej, dlatego więzi treściowe pojawiają się w prawie każdej sytuacji. Wyjątki dotyczą przykładów wydawania aktów wewnętrznych na zbyt ogólnych podstawach prawnych lub na mocy przepisu, który w żaden sposób nie determinuje zakresu spraw określonego w akcie wewnętrznym.

Uporządkowanie systemowe aktów prawa wewnętrznego może niwelować także otwarty charakter tych źródeł prawa. Stan praktyki został trafnie opisany przez J. Kaczora, który uznał, iż „większość aktów wewnętrznie obowiązujących wymyka się kwalifikacjom w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Konstytucja wymienia z nazwy tylko uchwały i zarządzenia, pozostawiając poza zakresem swojej regulacji szeroki i niezwykle zróżnicowany zbiór aktów wewnętrznych, które wbrew porządkującym intencjom ustrojodawcy «rozsadzają» konstytucyjny system źródeł prawa”¹³⁵⁸. Trybunał Konstytucyjny, uznając otwarty charakter źródeł prawa wewnętrznego, zastosował wykładnię celowościową, co miało służyć efektywności działaniom administracji. Zarzuty stawiane pod adresem źródeł prawa powszechnie obowiązującego były związane z funkcjonowaniem „otwartego i rozchwianego” systemu prawa. Zamknięty system prawa powszechnie obowiązującego miał służyć uporządkowaniu systemu źródeł prawa. Zasada zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zakłada zupełny sposób jej wypełnienia na bazie Konstytucji. Wynika z tego, iż do systemu są kwalifikowane tylko te akty, o których mowa w ustawie zasadniczej. Z obawy o zapewnienie zupełności, a także spójności tego systemu, opowiadano się przeciwko rozszerzaniu katalogu podmiotów upoważnionych do wydawania aktów powszechnie obowiązujących. Podobne wnioski można wyciągnąć w przypadku aktów wewnętrznie obowiązujących. Trybunał Konstytucyjny, ustalając otwarty system źródeł wewnętrznie obowiązujących, nie podał dalszych wskazań pozwalających na uporządkowanie tej materii.

Przedstawione wyżej argumenty pozwalają uznać, iż akty prawa wewnętrznego nie spełniają warunku wewnętrznego uporządkowania. W kontekście warunku zupełności systemu należy wskazać na wątpliwości związane z zupełnością walidacyjną. Dla wypełnienia warunku zupełności walidacyjnej konieczne jest stwierdzenie, że w przypadku każdej normy (tutaj aktu prawa wewnętrznego) można powiedzieć, czy należy, czy nie należy ona do systemu. Uważam, że tego warunku nie spełniają akty wewnętrznie obowiązujące. Jak pokazały badania przeprowadzone w piątym rozdziale monografii, istnieją poważne trudności z uznaniem niektórych aktów za powszechnie lub wewnętrznie obowiązujące. Poza tym w ramach konstytucyjnego podziału nie mieszczą się akty, które wprawdzie zostały wydane jako akty wewnętrzne, ale z powodu powstałych naruszeń nie mogą być za takie uznane. Ponadto zwraca uwagę brak możliwości zastosowania zupełności proceduralnej. System prawny pod względem proceduralnym jest

¹³⁵⁸ J. Kaczor, *op. cit.*, s. 40.

zupełny wtedy, gdy organy stosujące prawa mogą rozstrzygać pozytywnie lub negatywnie w stosunku do każdej wniesionej sprawy. Akty prawa wewnętrznego nie mogą być podstawą decyzji administracyjnej. Nie powinny stanowić podstawy jakiegokolwiek aktu stosowania prawa, który może oddziaływać na jednostkę. Argumenty te przesądzają o braku zupełności w kontekście aktów prawa wewnętrznego.

Założenie niesprzeczności systemu prawa zakłada za to możliwość usuwania kolizji. Zatem uznanie aktów prawa wewnętrznego za system wymagałoby istnienia sposobów pozwalających na usuwanie ewentualnych sprzeczności. Likwidacja sprzeczności opisanych w poprzednim podrozdziale może być dokonywana na różne sposoby.

Pierwszy dotyczy zastosowania dyrektyw derogacyjnych. Klauzula kolizyjna *lex specialis derogat legi generali*, będąca jedną z dyrektyw, zakłada uchylenie mocy obowiązującej prawa ogólnego przez prawo wyjątkowe¹³⁵⁹. Norma bardziej szczegółowa uchyla normę bardziej ogólną, regulującą tę samą materię w sposób bardziej ogólny lub szerszy. Założenie systemowego traktowania aktów prawa wewnętrznego powinno skutkować zastosowaniem tej reguły także na gruncie prawa wewnętrznego, co wydaje się nie mieć miejsca w przypadku prawa wewnętrznego.

Z kolei reguła *lex posterior derogat legi priori* skutkuje uchyleniem mocy obowiązującej prawa ustanowionego wcześniej przez prawo ustanowione później. W sytuacji konfliktu pomiędzy przepisem ustanowionym wcześniej a przepisem ustanowionym później należy posługiwać się tym drugim¹³⁶⁰. Takie warunki zachodzą w przypadku uchylenia ustawy czy rozporządzenia przez inną ustawę lub rozporządzenie. Moc wewnętrznie obowiązująca aktów prawa wewnętrznego nie pozwala na zastosowanie tej reguły. O ile w obrębie organu zarządzenie wydane później uchyla zarządzenie wydane wcześniej, to powstaje pytanie, czy systemowe ujęcie źródeł nie powinno powodować zastosowania tej reguły w odniesieniu do wszystkich aktów prawa wewnętrznego. W praktyce oznaczałoby to, że przykładowo zarządzenie Głównego Komendanta Policji w sprawie zasad rachunkowości wydane z datą późniejszą powinno uchylać wcześniejsze zarządzenie innego centralnego organu administracji publicznej albo zarządzenie jednego ministra może spowodować utratę mocy obowiązującej zarządzenia innego ministra. Istota aktów prawa wewnętrznego polega na dyrektywnym ustaleniu kierunków działania jedynie w relacji do organu podporządkowanego i nie może mieć zastosowania w odniesieniu do organów równorzędnych. Istnienie tego mechanizmu przewiduje wprost jedynie art. 149 Konstytucji RP pozwalający Prezesowi RM na uchylenie zarządzenia ministra.

Trzecia z istniejących reguł kolizyjnych – *lex superior derogat legi inferiori* – uchodzi za najmocniejszą regułę kolizyjną i zawiera zasadę prymatu normy hierarchicznie

¹³⁵⁹ M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *op. cit.*, s. 42.

¹³⁶⁰ *Ibidem*, s. 43.

wyższej nad normą hierarchicznie niższą¹³⁶¹. W literaturze wskazuje się na hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa. Hierarchizacja odgrywa podstawową rolę w budowie systemu źródeł prawa, pozwalając na ich sytuowanie względem siebie. Pojęcie hierarchii zdefiniowano jako relację hierarchicznej wyższości (zwierzchnictwa), która może poprzez konwersję zostać przedstawiona odwrotnie – jako relacja hierarchicznej niższości (podporządkowania)¹³⁶². W ujęciu systemu źródeł prawa hierarchizacja polega na braku równorzędności i na wywodzeniu się jednych źródeł od drugich¹³⁶³. O istnieniu hierarchii można mówić w przypadku kolizji ustaw z rozporządzeniami czy aktami prawa miejscowego. Tej reguły nie da się zastosować w odniesieniu do aktów prawa wewnętrznego ze względu na ich równorzędność. Wśród aktów wewnętrznych nie ma hierarchii aktów¹³⁶⁴.

Przeprowadzone wyżej rozważania przesądzają o braku możliwości uznania prawa wewnętrznego za system prawa wewnętrznego. Specyfika aktów prawa wewnętrznego powoduje, że tak oznaczona materia nie może zostać ujęta w kategorii systemu. Ustalenia te znacznie różnią się od wniosków wyciągniętych przez A. Bień-Kacałę, uformowanych na gruncie prawa konstytucyjnego. Autorka z jednej strony uznaje akty prawa wewnętrznego za system, z drugiej wskazuje źródła wewnętrzne jako jeden z podsystemów systemu źródeł prawa¹³⁶⁵. W przeprowadzonych rozważaniach A. Bień-Kacała w niewielkim stopniu sięga do praktyki stanowienia aktów prawa wewnętrznego obowiązującego. Na podstawie tych pojęć uznaje m.in., iż brak szczeblowej struktury nie oznacza braku uporządkowania¹³⁶⁶. W prowadzonych rozważaniach głęboko sięga do metod systemowych i za najbardziej przydatną uznaje teorię grafów. Graf tworzy układ wierzchołków i jest stosowany do opisu struktury systemu. Grafy mogą tworzyć relacyjne struktury przedziałów, a podsystemy mogą mieć charakter otwarty. Dlatego też otwartość systemu nie jest tożsama z brakiem całości, zaś brak szczeblowej struktury nie oznacza braku uporządkowania¹³⁶⁷. W innym miejscu przywołana autorka uznaje, że w literaturze zgłębiającej problematykę systemów wskazuje się na istnienie systemów charakteryzujących się brakiem struktury, wewnętrznego uporządkowania i trudnościami w ustaleniu związków przyczynowo-skutkowych. Jako przykład systemowego ujęcia traktuje dojazd samochodem do pracy i powrót wieczorem¹³⁶⁸.

¹³⁶¹ S. Kaźmierczyk, *Hierarchiczna reguła kolizyjna*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012, s. 179.

¹³⁶² K. Pleszka, *op. cit.*, s. 55.

¹³⁶³ Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 51.

¹³⁶⁴ J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej...*, s. 15.

¹³⁶⁵ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego...*, s. 366-367.

¹³⁶⁶ *Ibidem*, s. 374-376.

¹³⁶⁷ *Ibidem*, s. 373-374.

¹³⁶⁸ *Ibidem*, s. 367.

Perspektywa prawa administracyjnego i nauki administracji skłania do innych wniosków. Praktyka wyraźnie pokazuje na znaczne naruszenia konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego w praktyce organów administracji publicznej. Rację ma A. Bień-Kacała, gdy wskazuje na powiązania aktów prawa wewnętrznego z aktami powszechnie obowiązującymi¹³⁶⁹. Niewątpliwie związki te istnieją w opisywanej relacji. Jednak warunki wymienione w art. 93 Konstytucji RP nie pozwalają na osiągnięcie w praktyce pełnej zgodności merytorycznej czy kompetencyjnej. Akty prawa wewnętrznego wielokrotnie są wydawane na niewłaściwych podstawach prawnych. Często wywierają też wpływ na sytuację prawną jednostki, a kontrola ich zgodności z aktami powszechnie obowiązującymi nie jest wystarczająca. Prawo wewnętrzne czasem żyje własnym życiem i próbuje oderwać się od prawa powszechnie obowiązującego. Zwraca uwagę także niejednorodność w zakresie stosowanych form aktów prawa wewnętrznego oraz spore różnice w kwestii funkcjonowania aktów wewnętrznych w strukturze organizacyjnej administracji rządowej i samorządowej.

Specyfika aktów prawa wewnętrznego przemawia przeciwko uznaniu ich za system. Nie oznacza to jednak, iż akty prawa wewnętrznego tworzą nieuporządkowany zbiór, bowiem już rozważania z zakresu teorii prawa pozwalają na wyróżnienie pewnych elementów łączących te akty, np. więzi treściowych. Przemawia to za nazwaniem aktów prawa wewnętrznego mianem *quasi*-systemu (parasystemu).

Trudno w podejmowanej analizie pominąć także ustalenia z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego, które pozwalają na wyróżnienie cech systemowych, tj. więzi, przedmiotu, podmiotu i adresata. Akty te są wydawane w ramach więzi organizacyjnych wykraczających często poza ramy organizacyjnej podległości określonej w art. 93 Konstytucji RP. Nauka prawa wypracowała szereg pojęć w zakresie wzajemnych relacji organów administracji publicznej, badając praktykę organów administracji i proponując tym samym inną klasyfikację więzi ustrojowych. Z tego powodu warto wskazać koncepcję A. Pakuły, który stworzył klasyfikację więzi organizacyjnych, przyjmując kryterium przedmiotowe czy przebiegu więzi organizacyjnych. Wyróżnił on więzi organizacyjne: osobiste, bezosobowe, służbowe, funkcjonalno-hierarchiczne, koordynacyjne, techniczne, sztabowe, koleżeństwa, wspólnego losu, zakładowe oraz pionowe, poziome i ukośne¹³⁷⁰.

Drugi rozdział niniejszej pracy zawierał ustalenia dotyczące elementów konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego, tj. struktury organizacyjnej, a także przedmiotu, podmiotu i adresata aktów wewnętrznych. Ich powielanie tutaj nie jest konieczne. W literaturze i orzecznictwie występuje zbieżność poglądów co do ogólnych wskazań

¹³⁶⁹ *Ibidem*, s. 376.

¹³⁷⁰ A. Pakuła, *Podporządkowanie pionowe...*, s. 129 i n.

odnoszących się do treści określonej przez każdy z tych elementów. Opisując te ustalenia, należy zaakcentować, że przedmiot normowania aktów prawa wewnętrznego stanowią problemy z zakresu formowania struktury wewnętrznej, tj. zarówno sprawy organizacyjne i proceduralne, jak też kwestie związane z wykonywaniem zadania.

Podmiotem upoważnionym do wydawania tych aktów jest organ administracji publicznej, który realizuje kompetencje wobec podmiotów podporządkowanych mu organizacyjnie lub służbowo. Z dokonanych ustaleń wynika, że są to organy administracji państwowej, rządowej i samorządowej. Choć zakres podmiotowy tej pracy nie obejmuje zakładów administracyjnych oraz innych podmiotów upoważnionych do wydawania aktów wewnętrznych, należy w tym miejscu zaakcentować prawo do wydawania aktów wewnętrznych przez wymienione organy. W literaturze zanotowano sporo wypowiedzi świadczących o otwartym katalogu tych podmiotów, wychodzącym poza organy określone wprost w Konstytucji RP.

Adresatem aktów prawa wewnętrznego są podmioty usytuowane wewnątrz struktury organizacyjnej organu wydającego akt. Akty nie mogą dotyczyć jednostki ulokowanej poza tą strukturą. Należy tu rozważyć, czy te cechy mogą być elementami scalającymi akty wewnętrzne. Jak już wspomniałam wcześniej, widzę w nich potwierdzenie możliwości wyróżnienia cech systemowych umożliwiających uznanie aktów wewnętrznych za *quasi*-system (parasystem). Trudno zaprzeczyć, iż pozwalają one na wykazanie cech wspólnych aktów, co jednak nie pozwala na określenie ich jako „czystego” systemu, ze względu choćby na brak zapewnienia jednolitości funkcjonowania aktów wewnętrznych. Konsekwencją braku ich szczegółowego unormowania w Konstytucji RP są naruszenia związane z praktyką wydawania tych aktów. Przedmiot unormowania aktów wewnętrznych jest często regulowany bardzo szczegółowo, ma niejednokrotnie charakter konkretny, co pozbawia je charakteru normatywnego. Praktyka wskazuje także na przykłady aktów kierowanych do jednostek spoza struktury organizacyjnej organu wydającego akt, a więc mających *de facto* charakter powszechnie obowiązujący. Trudno zaprzeczyć, że akty wewnętrzne wywierają często znaczący wpływ na sytuację jednostki spoza administracji. Uznanie aktów wewnętrznych za „czysty” system musiałoby w konsekwencji oznaczać, że zapewniają one jednorodność całej tej grupy. Czy osiągnięcie takiego stanu jest w ogóle możliwe?

Uważam, że specyfika aktów wewnętrznych przemawia za udzieleniem na to pytanie odpowiedzi negatywnej. Dotyczy to zarówno rozważań prowadzonych na gruncie teorii prawa, jak i prawa administracyjnego ustrojowego. W moim przekonaniu brakuje mechanizmów pozwalających na zachowanie jednolitości. Być może pomocnym instrumentem okazałaby się kontrola prewencyjna, która skłaniałaby do kontroli projektów aktów wewnętrznych. Kontrola ta byłaby przeprowadzana przez organy nadrzędne

nad organem wydającym akt. Zderzenie z praktyką mogłoby jednak spowodować niemożność jej realizacji. Celem stanowienia aktów wewnętrznych jest zapewnienie bieżącego funkcjonowania aparatu administracyjnego, co wpływa na częstotliwość ich wydawania także wtedy, gdy konieczność wydania wynika z nagłej potrzeby organu. Poza tym zastrzeżenia co do jakości wydawania aktów wewnętrznych przez organy usytuowane wysoko w hierarchii, tj. ministrów i organy centralne, pozwalają sądzić, iż nie zapewnią one odpowiedniej jakości praktyki prawotwórczej organów usytuowanych niżej tej struktury. Mechanizmem pozwalającym niwelować te rozbieżności mogłyby być rozwiązania stosowane w aktach prawa miejscowego, w przypadku których zasady związane z ich stanowieniem są umieszczone w ustawach ustrojowych, np. w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Po przeniesieniu tego wzorca na grunt aktów prawa wewnętrznego zasady dotyczące ich wydawania mogłyby zostać uregulowane w ustawach ustrojowych poszczególnych organów administracji publicznej. Zapewnieniu unifikacji w zakresie rozumienia i stosowania niektórych pojęć (np. kierowania, nadzoru, decyzji, uchwały, zarządzenia, wytycznych) mogłaby z kolei służyć ustawa normująca przepisy ogólne prawa administracyjnego. Pomimo podjętych starań taka ustawa wciąż nie została uchwalona. Wydaje się, że bez przyjęcia tego typu ustawy, mając na względzie olbrzymie rozmiary działalności organów administracji w zakresie wydawania aktów prawa wewnętrznego, osiągnięcie stanu choćby względnej jednolitości nie będzie nigdy możliwe.

Podsumowanie

W ostatnim rozdziale pracy podjęłam temat systemowego ujęcia aktów prawa wewnętrznego. Celem tych rozważań była próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy akty te tworzą zbiór czy system. Prowadzone rozważania zostały ulokowane w obszarze systemu prawa analizowanego przez teoretyków prawa. Poglądy przedstawicieli doktryny przemawiały za możliwością wykorzystania kryteriów, jakie musi spełnić system prawa, do analizy aktów prawa wewnętrznego.

Na podstawie wyróżnionych kryteriów, tj. uporządkowania, zupełności i niesprzeczności, uznałam, iż akty prawa wewnętrznego nie spełniają tych kryteriów, a zatem nie tworzą systemu. Do takich wniosków doprowadziły mnie następujące ustalenia.

Akty wewnętrzne nie spełniają wymogu wewnętrznego uporządkowania, którego podstawę powinny stanowić więzi kompetencyjne i treściowe. Jak słusznie wskazywano w doktrynie, konstytucyjny model aktu prawa wewnętrznego został uregulowany zbyt szczerpło, a wiele aktów wymyka się konstytucyjnej regulacji aktu prawa wewnętrznego. Badania przeprowadzone w piątym rozdziale pracy wykazały liczne naruszenia

w zakresie podawanej podstawy prawnej, co nie pozwala stwierdzić, iż więzi kompetencyjne determinują systemowość aktów prawa wewnętrznego. Dodatkowo systemowe ujęcie utrudnia otwarty katalog tych aktów.

Akty prawa wewnętrznego nie pozwalają na realizację wymogu zupełności, przede wszystkim zupełności walidacyjnej i proceduralnej. Pierwsza z nich jest związana z brakiem sposobności do stwierdzenia, że o przypadku aktu prawa wewnętrznego można powiedzieć, czy należy, czy nie należy do systemu. System prawny pod względem proceduralnym jest zupełny wtedy, gdy organy stosujące prawa mogą rozstrzygać pozytywnie lub negatywnie w stosunku do każdej wniesionej sprawy. Akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej oraz podstawy wydania innego aktu stosowania prawa mającego wpływ na obywatela.

Warunek niesprzeczności nie może być zachowany wskutek braku możliwości zastosowania dyrektyw derogacyjnych, w tym klauzul kolizyjnych, tj. *lex specialis derogat legi generali*, *lex ex superior derogat legi inferiori* oraz *lex posterior derogat legi priori*.

Przedstawione argumenty skłoniły mnie do uznania, że akty prawa wewnętrznego nie tworzą systemu aktów prawa wewnętrznego. Nie sposób jednak pominąć istnienia pewnych elementów łączących te akty, szczególnie wtedy, gdy zostaną one przeanalizowane w odniesieniu do aktów powszechnie obowiązujących.

Dodatkową przestrzeń badawczą stanowiła nauka prawa administracyjnego, gdyż w literaturze opisuje się system prawa administracyjnego. Problematyka więzi ustrojowych i aktów wewnętrznych powinna zostać ulokowana w ramach prawa administracyjnego ustrojowego, które obejmuje szereg zagadnień dotyczących organizacji administracji. Prawo to zostało wyróżnione ze względu na występowanie wspólnych cech wśród norm zakwalifikowanych do tego prawa. Zatem jako cechy systemowe prawa administracyjnego ustrojowego, mające odniesienie do aktów prawa wewnętrznego, wyróżniłam więzi ustrojowe i strukturę organizacyjną. Z tego powodu wyodrębniam następujące determinanty: podmiot, przedmiot i adresata. Całość rozważań skłoniła mnie do uznania prawa wewnętrznego za *quasi-system* (parasystem).

Zakończenie

Przeprowadzone w monografii badania historiograficzne analityczno-dogmatyczne oraz empiryczne doprowadziły do sformułowania wielu ważnych konkluzji związanych z tą problematyką.

Analiza aktów prawa wewnętrznego nakazuje zwrócić uwagę na zagadnienie sfery wewnętrznej, którą w literaturze rozpatrywano także pod pojęciem działań wewnętrznych. Dotyczyła ona relacji mających miejsce wewnątrz aparatu administracyjnego. Inspirację dla późniejszych poglądów stanowił dorobek nauki niemieckiej w drugiej połowie XIX w. Klasyczna koncepcja P. Labanda odmawiała znaczenia procesom dotyczącym wewnętrznej sfery administracji. Pogląd ten został wprowadzono w życie w późniejszym czasie w nauce zachodniej i w ślad za tym także w polskiej nauce socjalistycznej, lecz na długie lata wyznaczył sposób pojmowania tej sfery. W okresie Rzeczypospolitej Polskiej stanowił przedmiot wielu dyskusji, co pozwoliło na wskazanie podstawowych dylematów badawczych skoncentrowanych m.in. wokół nadania sferze wewnętrznej rygoru prawnego, występowania nierygoryzowanych, różnopostaciowych i dowolnych form prawnych, oddziaływania sfery wewnętrznej na sferę zewnętrzną oraz wpływu sfery wewnętrznej na sytuację prawną jednostki. W literaturze pojawiła się także oryginalna koncepcja I. Lipowicz, odróżniająca „prawo dla sfery wewnętrznej” i „prawo sfery wewnętrznej”. Szczególny przedmiot rozważań stanowiło zarządzanie gospodarką narodową, czego przejawem były dyskusje nad samodzielnością przedsiębiorstwa państwowego i jego wyłączeniem z układu wewnętrznego, co skutkowało brakiem możliwości stosowania poleceń służbowych.

Akty wewnętrzne stanowiły z kolei kategorię pojęciową badaną w ramach sfery wewnętrznej. Regulowały one zachowanie adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego. Szczególne trudności zanotowano w latach 60. ubiegłego stulecia wskutek pojawienia się tzw. lawiny przepisów, czyli wydawania niespotykanej dotąd liczby przepisów prawnych przez organy administracji i przesunięcia kompetencji do stanowienia prawa w kierunku centralnych organów administracji. Powodowało to częste zmiany stanu prawnego, a także zbyt drobne i szczegółowe ujęcie przepisów

prawnych. Zwracała uwagę różnorodność tych aktów, a także ich niewystarczająca kontrola, co z czasem doprowadziło do tzw. poważnej choroby prawa wewnętrznego.

Prawo wewnętrzne określano mianem „prawa powielaczowego”, praktykowanego na szeroką skalę, czego skutkiem było rozchwianie koncepcji źródeł prawa i traktowanie tego prawa jako zjawiska niebezpiecznego dla porządku prawnego, o charakterze patologicznym, powodującego negatywne skutki społeczne.

W pracy podjęłam także problem usytuowania aktów prawa wewnętrznego w ramach prawnych form administracji. Analiza teoretyczna doprowadziła do wniosku o ich identyfikacji z kategorią aktów normatywnych. Zaobserwowałam, że uznawany od wielu lat model aktu normatywnego, zawierającego jedynie normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym, uległ widocznemu osłabieniu pod wpływem poglądów doktryny, sygnałów płynących z praktyki i niektórych tez zawartych w orzecznictwie. Pomimo tego opowiedziałam się za tradycyjnym modelem aktu normatywnego o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Akty pozbawione norm generalno-abstrakcyjnych nie należą do sfery stanowienia prawa, ale do sfery jego stosowania. Takie ujęcie zwraca uwagę na płynną granicę dzielącą akt normatywny od innych prawnych form działania, tj. od aktów administracyjnych, co w rezultacie doprowadziło do podjęcia tematyki aktów stosowania prawa, które mogą mieć zarówno charakter indywidualny, jak i generalny. Nie polegają one na tworzeniu nowych norm postępowania i dlatego nie należą do źródeł prawa.

W pracy przeanalizowałam również funkcje aktów prawa wewnętrznego, co pozwoliło na wyróżnienie pięciu funkcji, tj. wykonawczej, kierowania, organizacyjnej, regulacyjnej i informacyjnej. Funkcja wykonawcza oznacza wykonywanie przez akty prawa wewnętrznego norm zawartych w ustawach, a w przypadku uchwał Rady Ministrów także w Konstytucji. Funkcja kierowania polega na dyrektywnym nakazie określonego zachowania wobec podmiotu podporządkowanego i stanowi podstawę wyróżnienia pozostałych funkcji, tj. organizacyjnej, regulacyjnej i informacyjnej. Pierwsza z nich dotyczy uprawnienia do kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej. Druga jest powiązana z normowaniem kwestii proceduralnych związanych choćby z obiegiem dokumentów czy też z możliwością regulacji sposobu wykonania zadań przez organy podległe, trzecia zaś obejmuje przekazywanie w formie aktu prawa wewnętrznego określonych wytycznych, instrukcji czy dyrektywnych wskazań co do sposobu postępowania organu podporządkowanego, stanowiąc zarazem źródło wiedzy o konieczności podjęcia określonego zachowania.

Dla podjętych rozważań istotne znaczenie miało ustalenie konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego i omówienie podstawowych kwestii z tym związanych. Znaczny wpływ na konstrukcję konstytucyjnego modelu źródeł prawa wywarła krytyka kierowana pod adresem modelu źródeł prawa obowiązującego w Polskiej Rzeczpospolitej

Ludowej, co wiązało się z zamiarem jego uporządkowania. Zasadniczo podział na źródła prawa powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące zyskał miano podziału o dychotomicznym charakterze, choć rozważania teoretyczne, a także przeprowadzone w dalszej części pracy badania empiryczne, wskazują na nieścisłości istniejące w tym podziale. Zanotowałam bowiem trudności z zakwalifikowaniem niektórych aktów.

Konstytucja unormowała zamknięty charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego i otwarty charakter źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Dyskusje nad tym podziałem doprowadziły do jednej z najgłośniejszych debat, zapoczątkowanej przez M. Kuleszę, krytykującego przyjęty przez nową Konstytucję system źródeł prawa. Uwagi te dotyczyły przede wszystkim braku wyposażenia licznych organów administracyjnych w kompetencje do wydawania przepisów administracyjnych. W ujęciu M. Kuleszy wydawanie aktów jedynie przez organy określone w Konstytucji jest zagrożeniem dla funkcjonowania państwa i może doprowadzić do jego paraliżu. Łatwo dostrzec, że proces dostosowania aktów wewnętrznych do wymogów Konstytucji RP nie został przeprowadzony całkowicie poprawnie, gdyż istnieją zarządzenia o charakterze powszechnie obowiązującym, które nie zostały przekształcone w rozporządzenie. Przykładem takiego aktu jest zarządzenie Ministra Rolnictwa oraz Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, które pomimo obowiązku stanowienia rozporządzenia wynikającego z art. 15 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nigdy nie zostało wydane.

Akty prawa wewnętrznego, w myśl przywołanego w pracy orzecznictwa, mają charakter otwarty, co oznacza, że mogą być one wydawane w formach i przez podmioty nieprzewidziane w Konstytucji. Takie stanowisko spotkało się z akceptacją większości doktryny, jednak nasuwa się wątpliwość, czy katalog ten nie został zbyt poszerzony. Przyjęcie ścisłego rozumienia zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego spowodowało kwalifikowanie do aktów wewnętrznych aktów opartych także na podległości funkcjonalnej. Poza tym otwarty charakter tych źródeł znacznie utrudnia ich wewnętrzne uporządkowanie i rodzi wątpliwości co do ich spójności.

W pracy wyszczególniłam konstytucyjne i pozakonstytucyjne formy aktów prawa wewnętrznego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na ich równorzędność. Konstytucyjne formy aktów dotyczą uchwał Rady Ministrów oraz Krajowej Rady Sądownictwa, a także zarządzeń Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Do pozakonstytucyjnych form należy za to zakwalifikować przede wszystkim wytyczne, okólniki, instrukcje, regulaminy i statuty. Warto odnieść się do praktyki wydawania pierwszych z trzech wspomnianych aktów, gdyż w porównaniu do okresu Rzeczypospolitej Ludowej są one znacznie rzadziej wydawane.

Akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane w stosunku do jednostek podporządkowanych organizacyjnie organowi wydającemu akt. W świetle wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. punktem wyjścia do określenia kompetencji organu w zakresie wydawania aktów o charakterze wewnętrznym jest wykazanie cechy podległości w stosunku do organów (podmiotów), które mają być adresatami tych aktów. Jak twierdził TK, pojęcie organizacyjnej podległości jest znacznie szersze niż pojęcie hierarchicznego podporządkowania, które oznacza jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu wyższego stopnia lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Trybunał rozumiał pojęcie organizacyjnej podległości bardzo szeroko, co spowodowało rozszerzenie zastosowania art. 93 Konstytucji RP także na organy pozostające w zależności funkcjonalnej (chodzi np. o relację NIK i Sejmu).

W monografii stanęłam na stanowisku, iż akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy. Jedynie w stosunku do Rady Ministrów, w ślad za głosami doktryny, przyjąłabym możliwość ich wydawania także na podstawie Konstytucji RP. Było to powodem wyrażenia krytycznych uwag na temat ustanowienia aktu podstawowego jako podstawy prawnej aktów wewnętrznych. Konsekwencją innego stanowiska byłoby przyjęcie legalności ich wydawania zarówno na podstawie rozporządzeń, jak i aktów prawa miejscowego, a więc na mocy subdelegacji. W demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Zdecydowanie wykluczyłam akceptację dla szukania podstawy prawnej aktu prawa wewnętrznego w innym akcie wewnętrznym. Przyjmowana przez niektórych przedstawicieli doktryny rozszerzająca wykładnia stwarza zagrożenie dla wydawania aktów prawa wewnętrznego na niewłaściwych podstawach prawnych.

Akty prawa wewnętrznego, pomimo konstytucyjnego zakazu, oddziałują na sytuację prawną jednostki. Problem ten został dostrzeżony w teorii i orzecznictwie. Wpływ taki może mieć nie tylko charakter pośredni, ale także bezpośredni, co wykazałam w niniejszej pracy. Jest to zjawisko niebezpieczne, gdyż niejednokrotnie powoduje ustalanie sytuacji obywatela na podstawie aktów, których jednostka nie może w żaden sposób zaskarżyć. Często nie ma też realnej sposobności zaznajomienia się z ich treścią, co w rezultacie może naruszać zasadę demokratycznego państwa prawa dążącego do ochrony jednostki. Proces stanowienia aktów prawa wewnętrznego wymaga stworzenia procedur zgodnych z zasadą demokratycznego państwa prawa, których elementami składowymi jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada przyzwoitej legislacji.

Choć nie ma konstytucyjnego obowiązku ogłaszania aktów prawa wewnętrznego, to jednak znajomość ich treści może nie być obojętna dla sytuacji prawnej jednostki, dlatego też powinny być one częściej publikowane. Jednostka pozbawiona wglądu do

treści aktu prawa wewnętrznego nie może bowiem często wykazać naruszenia konstytucyjnego zakazu, co w rezultacie powoduje brak skutecznej ochrony przed działaniami władczymi administracji.

Pojęcie kierowania rozważano zarówno w nauce administracji, uwzględniającej dorobek nauki organizacji i zarządzania, jak i w nauce prawa administracyjnego. Szczególny przedmiot rozważań tej części pracy stanowiły układy organizacyjne, do czego przydatne były pojęcia badawcze z zakresu nauki administracji. Nauka ta opisuje kierowanie w ujęciu organizacyjnym (w działaniu), niezależnie od tego, czy zostało ono ujęte w ramy prawne. Z kolei nauka prawa administracyjnego proponuje ujęcie tego problemu z perspektywy prawnej. W pracy przeanalizowałam zjawisko kierowania w układach administracji. Dostrzegłam chaos terminologiczny znacznie utrudniający jego identyfikację. Pomiędzy organami administracji zdecentralizowanej nie występuje zjawisko kierowania, odgrywa ono pewną rolę jedynie w analizie relacji łączących organy jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami stanowiącymi ich aparat pomocniczy.

Aktów kierownictwa wewnętrznego nie należy utożsamiać z aktami prawa wewnętrznego. Podstawą takiego stwierdzenia jest treść art. 93 Konstytucji RP normująca jedynie zagadnienie aktów wewnętrznych. Mogą mieć one zarówno normatywny, jak i nienormatywny charakter i zawierać także normy indywidualno-konkretne. Akty kierownictwa wewnętrznego nie muszą mieć zatem charakteru normatywnego. Podobnie jak akty prawa wewnętrznego, mogą wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki.

Rozważania na temat kierownictwa w badanych układach ściśle korespondują z tematyką samodzielności organu administracji publicznej w zakresie wydawania aktów prawa wewnętrznego. Przedmiot tej analizy stanowił stopień samodzielności tworzenia struktur wewnętrznych. Stosunkowo najmniejszy jej zakres przypada na organy administracji rządowej, co jest związane z hierarchiczną budową tego układu organizacyjnego, w którym uprawnienia prawotwórcze są skoncentrowane przede wszystkim na „górze” struktury. W obrębie organów administracji państwowej zwracają uwagę różnice na gruncie ustrojowym, co wpływa także na odmienny zakres samodzielności w wewnętrznej działalności prawodawczej. Samodzielność organów samorządu terytorialnego bez wątplenia występuje w zakresie stosunków pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządu. Wynika z tego brak hierarchicznego podporządkowania organów gminy organom powiatu oraz organów powiatu organom województwa. Należy zwrócić uwagę na wójta, który ma znaczny zakres samodzielności w kształtowaniu struktury organizacyjnej podległych mu jednostek, a przede wszystkim urzędu gminy (miasta). Pomimo dość rozległej samodzielności organów gminy w zakresie tworzenia własnych struktur, w orzecznictwie wskazuje się na przekraczanie kompetencji zawartej w ustawie o samorządzie gminnym i w konsekwencji powoływanie struktur wewnętrznych nieznanymi tej ustawie.

Liczne wnioski wyciągnęłam z przeprowadzonych badań empirycznych, które obejmowały naczelne organy administracji rządowej, centralne organy administracji rządowej terenowe organy administracji rządowej, organy administracji państwowej i samorządowej. Analizowany okres obejmował lata 2012-2015. W trakcie badań prze-studiowałam kilka tysięcy aktów prawnych, co pozwoliło na sformułowanie poniższych wniosków.

Po pierwsze, zwraca uwagę niejednorodność badanej grupy. Akty wewnętrzne wydawane przez organy administracji rządowej znacznie różnią się od aktów wewnętrznych stanowionych przez organy administracji samorządowej. Mylne wnioski mogą pojawić się w związku z nomenklaturą stosowaną dla aktów wojewody oraz organów gminy. Zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty prawa wewnętrznego były określane jako uchwały bądź zarządzenia. Niejednokrotnie akty wewnętrzne nazywano decyzjami. Taką praktykę prowadziły organy administracji na szczeblu ministerialnym i centralnym. Często ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty miały charakter normatywny i powinny przybrać formę aktu wewnętrznego.

Po drugie, większość aktów wewnętrznych nie miała charakteru normatywnego. Dotyczyły one kwestii podlegających jednorazowej konsumpcji, miały charakter konkretny i regulowały konkretną kwestię na ściśle wskazanym okresie. Zawierały również elementy indywidualno-konkretne. Przedmiot ich uregulowania stanowiły często kwestie dotyczące określania składu osobowego zespołu.

Badane akty były najczęściej kierowane do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt. Parokrotnie pojawiły się przykłady wydawania aktu do podmiotu spoza struktury organizacyjnej organu wydającego. W aktach powołujących komisje, rady lub zespoły nie zawsze można było stwierdzić, czy powoływane osoby były podmiotami zależnymi służbowo i organizacyjnie od podmiotu wydającego akt. Bez względu na to akty te mogły wywierać wpływ na sytuację prawną jednostki, co dotyczyło przede wszystkim planów finansowych, programów działania czy obiegu dokumentów.

Znaczne naruszenia odnotowałam w zakresie podstawy prawnej aktu prawa wewnętrznego. Niejednokrotnie budowano bardzo skomplikowane podstawy, które w rezultacie utrudniały lub uniemożliwiały odkodowanie normy kompetencyjnej. Badana grupa zawierała sporo aktów wydanych bez podstawy prawnej lub na mocy rozporządzenia albo innego aktu wewnętrznego. Zwraca uwagę praktyka Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który na 174 aktów jedynie w 24 zawarł podstawę prawną, z czego większość stanowiły akty prawa wewnętrznego. Akty te były często wydawane na podstawie przepisów normujących zadania lub kompetencje, wskutek czego można zauważyć rozbieżności w praktyce prawodawczej, wynikające z tego, że na podstawie tej samej podstawy prawnej jeden organ wydaje zarządzenie, a drugi decyzję.

Badane akty w większości zawierały przepis o wejściu w życie. Najczęściej określano go na dzień podpisania, podjęcia lub ogłoszenia. Odnotowano także przypadki przyjmowania aktu z tzw. mocą wsteczną lub publikowania aktu po upływie kilkudziesięciu dni, pomimo iż miał obowiązywać od momentu jego podpisania.

W związku z dostrzeżonymi naruszeniami zwróciłam uwagę na problem kontroli aktów prawa wewnętrznego. Zasada praworządności wymaga, aby na etapie tworzenia prawa istniały odpowiednie procedury zapewniające zgodność zewnętrznych i wewnętrznych aktów normatywnych pochodzących od administracji z aktami wyższego rzędu, czyli Konstytucją, ustawą, umowami międzynarodowymi oraz pozostałymi aktami¹³⁷¹. Postulat ten jest tym bardziej istotny, że kontrola wewnątrzadministracyjna czasami wykracza poza ogniwa administracji publicznej, obejmując nie tylko podmioty organizacyjnie podporządkowane, ale także obywateli i inne podmioty.

Z tej perspektywy wydaje się, że funkcjonujący obecnie system kontroli nie zapewnia odpowiedniej jakości aktów prawa wewnętrznego. Kontrola jest co prawda sprawowana przez organy zewnętrzne, szczególnie TK, RPO czy sądy administracyjne w zakresie kognicji nad uchwałami i zarządzeniami, także tymi mającymi charakter wewnętrzny. Z jednej strony zauważa się jej coraz częstsze podejmowanie. Z drugiej strony, z uwagi na skalę wydawania aktów wewnętrznych, jest ona sprawowana jedynie sporadycznie. Zarówno kontrola zewnętrzna, jak i wewnętrzna powinna zapewniać odpowiednią jakość prawa w przypadku organów terenowych poprzez sukcesywne działania organów nadrzędnych względem organów podporządkowanych. Moim zdaniem mechanizmy konstrukcyjne aparatu administracyjnego przemawiają za uznaniem, że kontrola wewnętrzna nad aktami prawa wewnętrznego w zasadzie nigdy nie zapewni im odpowiedniej jakości. Przyczyną takiego stwierdzenia jest analiza praktyki i naruszeń w stanowieniu opisywanych źródeł prawa, za które w znacznym stopniu są odpowiedzialni także ministrowie czy organy centralne administracji. Zatem można sądzić, że skoro organy administracji publicznej usytuowane najwyżej w hierarchii administracji dopuszczają się tego typu naruszeń, to trudno oczekiwać, aby reagowały na podobne działania organów podporządkowanych.

Kolejny etap monografii stanowiło zbadanie problemu systemowości aktów prawa wewnętrznego, czemu służyło podjęcie analizy teoretycznoprawnej. W tym celu wyróżniłam kryteria: uporządkowanie, zupełność i niesprzeczność. Uznałam, iż akty prawa wewnętrznego nie spełniają tych kryteriów, a zatem nie tworzą systemu. Do takich wniosków doprowadziły mnie następujące ustalenia.

Akty wewnętrzne nie spełniają wymogu wewnętrznego uporządkowania, którego podstawę powinny stanowić więzi kompetencyjne i treściowe. Jak słusznie wskazywano

¹³⁷¹ P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł)...*, s. 407.

w doktrynie, konstytucyjny model aktu prawa wewnętrznego został uregulowany zbyt szczerpło, a wiele aktów wymyka się konstytucyjnej regulacji aktu prawa wewnętrznego. Badania przeprowadzone w piątym rozdziale pracy wykazały liczne naruszenia w zakresie podawanej podstawy prawnej, co nie pozwala stwierdzić, iż więzi kompetencyjne determinują systemowość aktów prawa wewnętrznego. Dodatkowo systemowe ujęcie utrudnia otwarty katalog tych aktów.

Akty prawa wewnętrznego nie pozwalają na realizację wymogu zupełności, przede wszystkim zupełności walidacyjnej i proceduralnej. Pierwsza z nich jest związana z brakiem sposobności do stwierdzenia, że w przypadku aktu prawa wewnętrznego można powiedzieć czy należy, czy nie należy on do systemu. System prawny pod względem proceduralnym jest zupełny wtedy, gdy organy stosujące prawa mogą rozstrzygać pozytywnie lub negatywnie w stosunku do każdej wniesionej sprawy. Akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej oraz podstawy wydania innego aktu stosowania prawa mającego wpływ na obywatela.

Warunek niesprzeczności nie może być zachowany wskutek braku możliwości zastosowania dyrektyw derogacyjnych, w tym klauzul kolizyjnych, tj. *lex specialis derogat legi generali*, *lex ex superior derogat legi inferiori* oraz *lex posterior derogat legi priori*.

Przedstawione argumenty skłoniły mnie do uznania, że akty prawa wewnętrznego nie tworzą systemu aktów prawa wewnętrznego. Nie sposób jednak pominąć istnienia pewnych elementów łączących te akty, szczególnie wtedy, gdy zostaną one przeanalizowane w odniesieniu do aktów powszechnie obowiązujących.

Trudno jednak wykluczyć istnienie wzajemnych powiązań pomiędzy tymi organami, co uzasadnia określenie źródeł wewnętrznych jako *quasi*-systemu lub parasystemu. Cechy systemowe aktów wewnętrznych wynikają z ich powiązania z aktami powszechnie obowiązującymi, a także z rozważań z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego, z których wynikło powiązanie dotyczące adresata, przedmiotu i podmiotu.

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Zasady ogólne zaskarżalności rozstrzygnięć. Konstrukcja prawna zaskarżalności*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9. *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Komentarz do art. 7, 77 i 104*, [w:] B Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Antoniak M., *Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Warszawa 2012.
- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Bałaban A., *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1-3 czerwca 2000*, Lublin 2000.
- Bałaban A., *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Bałaban A., *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych?*, PiP 1998, z. 5.
- Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków 2003.
- Bałaban A., *Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące*, teza nr 2, Prz. Legisl. 2000, nr 3.
- Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Prz. Sejm. 1997, nr 5.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Bar L., *Resortowe akty normatywne*, PiP 1962, z. 8-9.
- Bähr O., *Der Rechtsstaat – eine publizistische Skizze*, Kassel-Göttingen 1864.

- Bąkowski T., *Komentarz do § 133 i 140 rozporządzenia*, [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Bąkowski T., *Niedoskonałość legislacji administracyjnej: przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sankcji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Becker J., *Internes Verwaltungshandeln*, „Landes- und Kommunalverwaltung” 1991.
- Beckmann M., *Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1987.
- Bednarski A., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1998.
- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886.
- von Bertalanffy L., *Ogólna teoria systemów*, tłum. E. Woydyło-Woźniak, Warszawa 1984.
- Bień-Kacała A., *Akty prawa wewnętrznego stanowione przez Prezydenta RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Bień-Kacała A., Tarnowska A., *Działalność prawotwórcza egzekutywy w świetle Ustawy Zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2010, Nr 2.
- Biernat S., *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zarys problematyki)*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI w. Prace dedykowane prof. dr. hab. J. Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1975, nr 7.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa; Zakresy swobody działania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania*, Warszawa 2013.

- Błaś A., *Komentarz do art. 2, 93 i 165 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Błaś A., *Koncepcja regulacji prawnej działań wewnętrznych administracji państwowej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005.
- Błaś A., *Ochrona praw podmiotowych jednostki wobec decyzji uznaniowej nie podlegającej merytorycznej kontroli sądu administracyjnego*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec władczych działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002.
- Błaś A., *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta UWr. nr 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI.
- Błaś A., Boć J., *Akty prawne stanowione przez administrację naczelną; Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *Decentralizacja; Akty prawne stanowione przez administrację naczelną; Kontrola prawna administracji oraz Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administrującymi*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Komentarz do art. 210 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Boć J., Miemieć M., *Nadzór prawny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.

- Bojanowski E., *Samodzielność wspólnot samorządowych wewnątrz systemu samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Rzeszów 2005.
- Borucka-Arctowa M., Woleński J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1998.
- Braun H.B., Kanzok U., Müller H.L., *Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Regensburg-Bonn 1997.
- Bruns D., Möller M., *Verwaltungsrecht in den neuen Bundesländern*, Erfurt 1993.
- Bryde O.A., *Art. 80, Akapit 3*, [w:] P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3. (*Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister*), München 2003.
- Budzisz R., *Komentarz do art. 31*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2018.
- Chmielnicki P., *Dobra (korzyści) pozyskiwane dzięki normom prawa administracyjnego a funkcje administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Chmielnicki P., *Komentarz do art. 18*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Chmielnicka A., Chmielnicki P., *Regulaminy urzędu gminy, starostwa oraz komunalnych jednostek organizacyjnych. Wzory z komentarzem i orzecznictwem*, Warszawa 2006.
- Chrisidu-Budnik A., *Zarządzanie, kierowanie, administrowanie, rządzenie*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Cieślik Z., *Aksjologia stanowienia rozporządzeń wykonawczych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Complak K., *Komentarz do art. 2 Konstytucji. Uwaga nr IV*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

- Complak K., *Rewizja (gruntowna) rozdziału I Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010.
- Červený Z., *Polemika. Charakter działań wewnętrznych*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Czarnek P., *Zasada państwa prawa*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Naukowe podstawy organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawo-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
- Dąbek D., *Komentarz do art. 40 ustawy. Uwaga nr 6*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródeł prawa na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa-Kraków 2007.
- Dąbek D., *Zakres aksjologicznej samodzielności samorządowego prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Duguit L., *Etudes de droit public*, vol. II, Paris 1903.
- Duniewska Z., *Geneza, Charakterystyka i definicja prawa administracyjnego, Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu i źródeł prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019.

- Duniewska Z., *Systematyka prawa administracyjnego*, [w:], Z. Niewiadomski, R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Działocha K., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
- Działocha K., *Komentarz do rozdziału III Konstytucji oraz Komentarze do art. 87, 88*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Konstytucyjna koncepcja tworzenia prawa w PRL*, Acta UWr. nr 537, „Prawo” 1981, t. XCIV.
- Działocha K., *Państwo prawa w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, PiP 1992, z. 1.
- Erbguth W., *Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1989.
- Filipek J., *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji państwowej (ciąg dalszy)*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Filipek J., *Podział na indywidualne i generalne akty administracyjne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.
- Filipek J., *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ 1979, z. 83.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 2*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1955.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 1973.
- Franaszek H., *Działania zewnętrzne i wewnętrzne (Rozważania na temat kryterium podziału)*, ZNUJ Pr. Prawn. 1979, z. 83.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 95 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Prz. Sejm. 2000, nr 6.
- Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.
- Góralczyk W., *Aksjologia środków kierowania w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Góralczyk W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Gromski W., *Autonomia i charakter instrumentalny prawa*, Warszawa 2000.
- Gromski W., *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992 r., U6/92)*, PiP 1993, z. 9.
- Grzybowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009.
- Guckelberger A., *Zum methodischen Umgang mit Verwaltungsvorschriften*, „Die Verwaltung” 2002.
- Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012.
- Gut D., *Język legislacji administracyjnej – adekwatność, precyzyjność, komunikatywność*, [w:] D. Dąbek, J. Zimmermann (red.), *Problemy legislacji administracyjnej*, Warszawa 2020.
- Gwiżdż A., *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządem nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.
- Haczkowska M., *Komentarz do art. 87, 93 i 202 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Hauser R., *Akty normatywne stanowione przez administrację. Źródła prawa administracyjnego*, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Herc G., *Kontrola wewnętrzna administracji oraz kontrola zewnętrzna sprawowana przez parlament, organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.

- Hilarowicz T., *Zarys nauki administracji – ogólnej teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1917.
- Hoff W., *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne*, ZNUJ Pr. Prawn. 1970, z. 47.
- Hubert J., *Akt administracyjny a akt służbowy*, Poznań 1932.
- Insberg M., *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Acts (with introduction)*, Stockholm 2016.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Iserzon E., *Prawotwórcza działalność organów administracji*, PiP 1963, z. 5-6.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jabłońska-Bonca J., *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.
- Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Toruń 1994.
- Jachmann M., *Die Bindungswirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften, „Die Verwaltung”* 1995.
- Jackiewicz A., *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierowania we współczesnym polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014.
- Jagielski J., Piecha J., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Janowicz Z., *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.

- Jaroszyński M., *Głos w dyskusji nad referatem W. Brzezińskiego, E. Bertolda pt. „Rady Narodowe jako podstawowe ogniwo kierownictwa państwowego w rolnictwie”*, Warszawa 1956.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia Rad Narodowych*, Warszawa 1961.
- Jaroszyński M., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
- Jaskuła L.K., *Aksjologiczne ramy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Jastrzębski L., *Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej. Polemika*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Jastrzębski L., *Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia*, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola wewnętrzna administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Jaworski W., *Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jełowiecki M., *Rodzaje i formy działania administracji*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1979.
- Jełowiecki M., *Władztwo organizacyjne w wewnętrznej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Jendrośka J., *Prawo administracyjne we współczesnych przemianach cywilizacji*, Acta UWr. nr 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Jeżewski J., *Administracyjnoprawne badania działań wewnętrznych*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Jeżewski J., *Aspekty formalne działań wewnętrznych administracji*, Acta UWr. nr 1022, „Prawo” 1992, t. CLXIII.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

- Jeżewski J., *Funkcje administracji zagadnienia wstępne*, Acta UWr. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- Jeżewski J., *Kierownictwo – wieloznaczne pojęcie w naukach administracyjnych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014.
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 87 i 93 Konstytucji RP*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Jeżewski J., *O strukturze pojęciowej ustrojowego prawa administracyjnego*, AUWr. nr 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII. *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*.
- Jeżewski J., *Prawo administracyjne w sferze działań wewnętrznych administracji*, [w:] T. Kuta (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985.
- Jeżewski J., *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Jędrzejewski S., *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Kaczmarczyk H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009.
- Kaczor J., *Zasady państwa prawa a upoważnienie do stanowienia aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących*, [w:] A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka (red.), *Rządy prawa i europejska kultura prawa*, Wrocław 2014.
- Kantor-Kozdrowicki K., *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7 (1).
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej: studium prawno-praktyczne*, Łódź 2009.
- Kasiński M., *Pojęcie podmiotów administrujących i systemu administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcie, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Kasperek F., *Podręcznik prawa politycznego*, t. I i II, Kraków 1888.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kaźmierczyk S., *Hierarchiczna reguła kolizyjna*, [w:] A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2012.
- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 1, Wilno 1935.

- Kierek M., *Prawne formy działań koordynacyjnych prezydów wojewódzkich rad narodowych*, PiP 1970, z. 5.
- Kierek M., Sand K., Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973.
- Kieżun W., *Elementy socjalistycznej nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1978.
- Kijowski R.D., Miruć A., Suławko-Karetko A. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. I. *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Kisiel W., *Statut i regulamin organizacyjny w praktyce administracji publicznej*, OMT 1988, nr 4.
- Kisielewicz A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002.
- Klir G.J., *Polifoniczna ogólna teoria systemów*, [w:] G.J. Klir (red.), *Ogólna teoria systemów*, Warszawa 1976.
- Kłosowska-Lasek K., *Aksjologia statutów i regulaminów urzędów wojewódzkich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Knapik M., *Rozpiętość prawnego regulowania działalności wewnętrznej administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Knapik M., *Status podmiotów stojących poza ramami organizacyjnymi administracji państwowej i wewnętrznych jej jednostek organizacyjnych w obliczu regulacji administracyjnoprawnych*, ZNUJ Pr. Prawn. 1979, z. 83.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
- Koontz C., Donnell O' C., *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, tłum. J. Bernadzikiewicz, Warszawa 1969.
- Kopeć-Jakimiec J., *Wpływ uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego na legislację administracyjną*, [w:] D. Dąbek, J. Zimmermann (red.), *Problemy legislacji administracyjnej*, Warszawa 2020.
- Korczak J., *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1985 (niepublikowana praca doktorska).
- Korczak J., *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, Acta UW. nr 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX.

- Korczak J., *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014.
- Korczak J., *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, Acta UWr. nr 922, „Prawo” 1988, t. CLIII.
- Korczak J., *Wokół pojęcia aktów kierowania*, Acta UWr. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Pozycja Narodowego Banku Polskiego i jego organów w prawie polskim (stan obecny i postulaty na przyszłość)*, PiP 2002, z.11.
- Kotarbiński T., *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1985.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1958.
- Kotulski M., *Źródła prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.
- Krawczyk A., *Kontrola wewnętrzna*, [w:] B. Orlik, A. Puczko, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, Warszawa 1985.
- Kuciński J., *System prawa*, [w:] S. Korycki, J. Kuciński, Z. Trzciniński, J. Zaborowski, *Zarys prawa*, Warszawa 2008.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Kudrycka B., *Obywatele a działania podejmowane w sferze wewnętrznej*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998, z. 2.
- Kulesza M., „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- Kumaniecki K., *Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału austriackiego*, Kraków 1913.
- Kurnal J., *Kierowanie*, [w:] L. Piaseczny (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.
- Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970.

- Kusiak-Winter R., *Aksjologia w świetle konstytucjonalizacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Acta UWr. nr 1458, „Prawo” 1992, t. CCXVII.
- Kuta T., *Miejsce wewnętrznego prawa administracyjnego*, [w:] T. Kuta (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Kuta T., *Prawo administracyjne i nauka o nim; Źródła prawa administracyjnego oraz Formy działania administracji*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Kuta T. (red.), *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji*, Wrocław 1981.
- Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 2, Tübingen 1911-1914.
- Lang J., *Akty stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym; Zagadnienia wstępne oraz Kontrola administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Lang J., *Krajowe źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Lang J., *System prawa i porządek prawny*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Langrod J.S., *Znaczenie prawne instrukcji w prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 12, R. XXII.
- Laun R., *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Wien 1910.
- Lemańska J., *Refleksje nad aktualnością poglądów Mariana Zimmermanna na temat „swobodnego uznania”*, [w:] L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Leoński Z., *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2008.

- Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008.
- Lipowicz I., *Komentarz do art. 15 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej*, Katowice 1991.
- Lipowicz I., *Wewnętrzne formy działania administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Źródła prawa*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., Mędrzycki R., Szmigiero M., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Lisowski P., *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- Litwin J., *Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego*, PiP 1965, z. 10.
- Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973.
- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, ZNUWr, Seria A, nr 27, „Prawo” 1960, t. VII.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Lukyanets D., *Hierarchia i konflikt wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Łętowska E., *Komentarz do orzeczenia GKA z dnia 13 sierpnia 1971 r. (BO 3332/71)*, [w:] J. Starościak, J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. IV, Warszawa 1974.
- Łętowski J., *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974, z. 1.
- Łętowski J., *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1979.

- Łętowski J., *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1983.
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
- Łętowski J., *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, z. 2.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Łętowski J., *Wpływ Konstytucji na prawo administracyjne*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2002.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Łustacz L., *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Studia z teorii prawa*, Warszawa 1965.
- Łustacz L., *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej*, PiP 1956, z. 2.
- Martysz C., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencja*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Tübingen 1895.
- Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, PiP 1995, nr 8.
- Michalska-Badziak R., *Pojęcie podmiotów administrujących, aparatu administracyjnego i systemu administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Mielczarek J., *Identyfikacja więzi organizacyjnych w ustroju administracji rządowej*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, Rzeszów 2016.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Zasady prawidłowej legislacji w kontekście aktów prawa wewnętrznego*, Acta UW r. nr 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1.
- Miemiec M., *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, AUWr. nr 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

- Mirgos J., *Źródła prawa*, [w:] R. Stec (red.), *Prawne formy działania administracji publicznej*, Warszawa 2008.
- Miśkiewicz A., *Kontrola w administracji rządowej*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 12.
- Moll T., *Komentarz do art. 18*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.
- Mroziński K., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 209*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Niemczuk P., *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z., *Określenie prawa administracyjnego; Działy prawa administracyjnego; Zewnętrzne formy działania administracji; Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, R. Hauser, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Niezgódka-Medek M., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007.
- Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2013.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1919.
- Oczapowski J.B., *Zakres i osnowa prawa politycznego i polityki ustroju*, Lwów 1873.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 2, Warszawa 1882.

- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji oraz Pojęcia, cechy i rodzaje kontroli*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcie, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, PPK 2011, nr 1.
- Pakuła A., *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Pakuła A., *Podporządkowanie pionowe organizacji terenowych organów administracji państwowej*, Acta UWr. nr 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX.
- Piątek S., *Prawne akty generalne*, [w:] S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
- Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Wrocław 2013.
- Płeszka K., *Hierarchia w systemie prawa*, ZNUJ Prace z Nauk Politycznych 1988, z. 33.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w administracji w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Pośpiech Ł., *Zakaz opierania decyzji skierowanych do obywateli na aktach prawa wewnętrznego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Przywara B., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] B. Szmulik, M. Paździor (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji*, [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990.
- Rabska T., *Przedsiębiorstwo państwowe w państwach socjalistycznych*, [w:] J. Starościak (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973.
- Rada Legislacyjna, Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa, *Reguły konstrukcji systemu prawa*, [w:] J. Mazur (red.), *System źródeł prawa. Stan obecny i wnioski*, Warszawa 1998.

- Radzewicz P., *Komentarz do art. 87*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Raszewska-Skałecka R., *Funkcje prawa zakładowego na przykładzie wybranych zakładów administracyjnych*, Acta UWr. nr 2663, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVII.
- Raszewska-Skałecka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Acta UWr. nr 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin szkolnego zakładu administracyjnego w świetle obowiązującego systemu źródeł prawa*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.
- Repel J., *Komentarz do art. 95 Konstytucji. Uwaga nr I*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Rivero J., *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Paris 1934.
- Rot H., *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydium*, Warszawa 1962.
- Rot H., *Elementy koncepcji prawa socjalistycznego*, [w:] H. Rot, J. Grzegorzczak (red.), *Kształtowanie systemu prawa*, t. I i II, Wrocław 1984.
- Rot H., *Typy aktów normatywnych Rad Narodowych i ich organów*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1969, nr 16.
- Rot H., *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1998.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Akty normatywne terenowych organów władzy państwowej*, Warszawa 1977.
- Rozmaryn S., *O rozporządzeniach i uchwałach rządu*, PiP 1953, z. 10.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011.
- Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, Prz. Sejm. 2014, nr 1.

- Ruczkowski P., *Prawo do dobrej administracji jako dyrektywa tworzenia prawa wewnętrznego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Ruczkowski P., *Źródła prawa wewnętrznego w niemieckim prawie administracyjnym*, [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Kielce 2012.
- Rupp H., *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre*, Tübingen 1965.
- Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968.
- Rybicki Z., *Prawne podstawy i formy działań administracji państwowej*, [w:] S. Piątek, Z. Rybicki, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.
- Rybicki Z., *Zarządzanie gospodarką narodową w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1963.
- Sagan S., Serzhanova V., *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 148 Konstytucji. Uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sejm. 2000, nr 6.
- Sarnecki P., *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *Samorząd terytorialny, Komentarz do art. 165*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Wytyczne jako akty kierownictwa Rady Narodowej i jej prezydium w stosunku do aparatu administracyjnego*, ZNUJ Pr. Prawn. 1971, z. 51.
- Sauerland T., *Die Verwaltungsvorschrift im System der Rechtsquellen*, Berlin 2005.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1982.
- Siarkiewicz K., *Działania normodawcze rad narodowych i ich organów*, Warszawa 1970.
- Siarkiewicz R., *System prawa*, [w:] R. Siarkiewicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001.

- Składowski K., *Akty prawa wewnętrznego*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Służewski J., *Kilka uwag na temat „lawiny przepisów”*, GiAT 1967, nr 6.
- Służewski J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979.
- Smoktunowicz E., *Polemika. Charakter prawny działań wewnętrznych administracji państwowej*, ZNUJ Pr. Prawn. 1982, z. 91.
- Smoktunowicz E., *Wytyczne w działaniu administracji*, [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, Wrocław 1981.
- Sobczak K., *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych*, Warszawa 1965.
- Sobczak J., *Organy kontroli państwowej i prawa*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 202 i 208 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2002.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 227 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Rozdział I. Rzeczypospolita*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Źródła prawa w Szwecji*, [w:] W.J. Wołpiuk (red.), *Prawo na zachodzie. Studia źródeł prawa w systemie demokratycznym*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Komentarz do art. 2. Uwaga nr 40*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1. *Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016.
- Sommer J., *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Acta UW r. nr 84, „Prawo” 1968, t. XXII.
- Sosnowska-Łozińska M., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.

- Stabryła A., *Przedmiot i zakres nauki organizacji i zarządzania*, [w:] A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Warszawa 1986.
- Stahl M., *Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Stahl M., *Kontrola sądowa administracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Formy działania administracji państwowej i postępowanie administracyjne*, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966.
- Starościak J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Starościak J., *Prawne formy działania*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1977.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz z nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009.
- Stec R., *Pojęcia administracji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] R. Stec (red.), *Prawne formy działania: wybór i opracowanie źródeł*, Warszawa 2008.
- Stec R., *Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Stembrowicz J., *Rada Ministrów w PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Warszawa 1968.
- Stębelński M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.

- Stoner J., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Zarządzanie*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa 2011.
- Stoner J., Wankel Ch., *Kierowanie*, tłum. A. Ehrlich, Warszawa 1992.
- Supernat J., *Niepewność sytuacji prawnej a funkcje prawa administracyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
- Szadok-Bratuń A., *Krótkie rozważania o aksjologii, wartościach i antywartościach*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2016.
- Szafrański D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, Legalis.pl.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Lublin 1999.
- Szeliga Z., Kowalska M., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w:] Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2006.
- Szenc A., *Komentarz do art. 18 i 31*, [w:] A. Szenc, G. Jyż, Z. Pławiecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] A. Szmyt (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
- Szpor A., Szpor G., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- Szreniawski J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1979.
- Szyrski M., *Aksjologiczne podstawy sfery wewnętrznej administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Szyrski M., *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym: analiza administracyjno-prawna*, Warszawa 2015.

- Świątkiewicz J., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Komentarz Sędziów Trybunału*, Warszawa 1996.
- Tuleja P., *Źródła prawa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wachholz S.W., *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, t. 2, Warszawa 1929.
- Wajda A., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 2003.
- Walewska M., *Modelowa procedura stanowienia aktów wewnętrznych*, [w:] J. Krawczyk (red.), *Procedury tworzenia aktów prawnych*, Warszawa 2013.
- Wasiutyński B., *Nauka administracji i prawo administracyjne*, t. 1, Warszawa 1932.
- Wasiutyński B., *Praworządność*, Warszawa 1927.
- Wendel A., *Prawda o lawinie przepisów*, GiAT 1966, nr 11 (74).
- Wierczyński G., *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Teza 5*, LEX/el.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Piecha J., *Upoważnienie do uznania w przepisach prawa*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Róg-Dyrda J. i in., *Prawne formy działania. Akty normatywne administracji*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Róg-Dyrda J. i in., *Prawne formy działania. Wprowadzenie*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Wilkołaska K., *Kontrola wewnątrzadministracyjna – rządowa oraz resortowa*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Prz. Legisl. 1996, nr 4.

- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Właźlak K., *Komentarz do art. 18. Uwaga nr 3*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Woleński J., *Okolice filozofii prawa*, Kraków 1999.
- Wosik Ł., *Zamknięty system źródeł prawa. Gwarancja czy przeszkoda*, [w:] K. Górka, T. Litwin (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, Kraków 2008.
- Woś T., *Komentarz do art. 5*, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *Klauzula państwa prawnego*, [w:] A. Preisner, T. Zalasieński (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, Prz. Legisl. 2004, z. 4.
- Wronkowska S., *Opinia do postępowania poprzedzającego wydanie wyroku TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99*, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wronkowska S., *Propozycje w sprawie zasad konstrukcji systemu prawnego w nowej Konstytucji PRL*, [w:] J. Mazur (red.), *System źródeł prawa – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 1988.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38.
- Wronkowska S., *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Prz. Legisl. 1996, nr 4.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2010.
- Wróblewski J., *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ 1982, seria I.
- Wróblewski J., *Pisma wybrane*, Warszawa 2015.

- Wróblewski J., *Stosowanie prawa przez organy administracji*, OMT 1972, nr 12.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979.
- Wszolek P., *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- Zacharko L. (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Zakrzewski W., *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959.
- Zakrzewski W., *Komentarz do orzeczenia SN z dnia 13 stycznia 1971 r. (III PZP 45/70)*, [w:] J. Łętowski (red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, cz. V, Warszawa 1977.
- Zakrzewski W., *W sprawie samoistnych uchwał Rządu*, PiP 1962, z. 4-5.
- Zakrzewski W., *Z problematyki przesłanek analizy systemu działalności prawotwórczej*, Golub-Dobrzyń 1974.
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.
- Zawadzki T., *Podstawy kierowania organizacją*, Toruń 2005.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich: wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.
- Zieleniewski J., *Podstawowe pojęcia teorii systemów, organizacji, sterowania i zarządzania (próba systematyzacji pojęć i założeń)*, [w:] *Współczesne problemy zarządzania*, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1984.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Ziemski K., *Dyskrecjonalność a swobodne uznanie w świetle koncepcji Profesora Mariana Zimmermanna*, [w:] L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

- Ziemski K., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Ziemski K., *Granice prawa miejscowego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Zimmermann M., *Administracyjnoprawne akty prawne rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, z. 6.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. V Krakowsko-Wrocławskie spotkanie administratywistów*, Warszawa 2015.
- Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.
- Zimmermann M., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952.
- Zmierzak M., *O pojmowaniu państwa prawa – perspektywa historyczna*, [w:] G. Ulicka, S. Wronkowska, *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, Warszawa 2011.

Wykaz źródeł prawa

Konstytucja z dnia 21 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.

Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.

Decyzja Komisji z dnia 29 sierpnia 2005 r., dotycząca zasadniczych wymogów, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/5/WE, zapewniających nadajnikom radiolokacyjnym Cospas-Sarsat dostęp do służb ratowniczych, Dz. Urz. UE L 255 z 31.08.2005.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Dz. U. Nr 17, poz. 139.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obronnym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1327 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 805.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 955.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2027.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 299.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o niektórych upoważnieniach ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2166 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o utworzeniu Uniwersytetu Zielonogórskiego w Zielonej Górze, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1269.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1669.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 972 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 306.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1689.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 478.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1233.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319.
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1365.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 711.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 269.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 523.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. Dz. U. Nr 2020, poz. 224.
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 224.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 1970 r. w sprawie utworzenia samodzielnej placówki naukowo-dydaktycznej pod nazwą „Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego”, Dz. U. Nr 29, poz. 247.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie szczególnych zasad działania telekomunikacji lotniczej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1295.

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów i pożyczek studenckich, Dz. U. Nr 87, poz. 560 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz. U. Nr 250, poz. 2077.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego, Dz. U. poz. 2002.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii, Dz. U. poz. 2075.
- Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania pożyczek i kredytów studenckich, Dz. U. poz. 1905.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji, Dz. U. poz. 1730.
- Uchwała nr 45 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, M.P. poz. 301.
- Uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, M.P. poz. 304.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, M.P. poz. 305.
- Uchwała nr 50 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013, M.P. poz. 306.
- Uchwała nr 51 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, M.P. poz. 307.
- Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, M.P. poz. 455.
- Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia z 2012 r. w sprawie Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013, M.P. poz. 642.

- Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, M.P. poz. 378.
- Uchwała nr 71 Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zakresu i warunków dofinansowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, M.P. poz. 359.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów, M.P. poz. 979.
- Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020, M.P. z 2014 r. poz. 118.
- Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, M.P. poz. 205.
- Uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014-2017, M.P. poz. 319.
- Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, M.P. poz. 445.
- Uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, M.P. poz. 430.
- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. poz. 811.
- Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Banku Danych Agencji Jądrowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, M.P. poz. 949.
- Uchwała nr 266 Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2014 r. uchylająca uchwałę w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, M.P. poz. 1222.
- Uchwała nr 28 Rady Ministrów z dnia 7 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia Krajowej Jednostki Europełu, M.P. poz. 156.
- Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 27 października 2015 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. poz. 1063.
- Uchwała nr 209 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Uniwersytet Warszawski 2016–2025”, M.P. poz. 1124.

- Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, M.P. poz. 784, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20160000784>.
- Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020, M.P. poz. 1254.
- Uchwała nr 60 Rady Ministrów z dnia 5 maja 2017 r. w sprawie zatwierdzenia zmiany Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Mazowieckiego, M.P. poz. 545.
- Uchwała nr 6 z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniejsz im. Władysława Stasiaka na lata 2018-2020”, M.P. poz. 167.
- Uchwała Nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021, M.P. poz. 455.
- Uchwała nr 70 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie odznaki okolicznościowej – „Medal 100-lecia Odzyskania Niepodległości”, M.P. poz. 473.
- Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start”, M.P. poz. 514.
- Uchwała nr 170 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji zestawu celów środowiskowych dla wód morskich, M.P. z 2019 r. poz. 173.
- Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 11 września 2019 r. w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa”, M.P. poz. 862.
- Uchwała nr 42 z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa”, M.P. poz. 403.
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa oraz Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 kwietnia 1964 r. w sprawie ustalenia wzoru statutu spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej, M.P. Nr 33, poz. 145.
- Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego postępowania przed konsulem, M.P. Nr 35, poz. 233.
- Zarządzenie nr 32/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, <http://bip.gdansk.pl/prawo-lokalne/Teksty-ujednolicone-wybranych-aktow-prawnych>.
- Zarządzenie nr 45 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną

- w archiwum wyodrębnionych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych, Dz. Urz. MSWiA Nr 9, poz. 42, <http://bip.bydgoszcz.kmp.policja.gov.pl/dokumenty/zalaczniki/87/87-3010.pdf>.
- Załącznik do zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/statut-najwyzszej-izby-kontroli.html>.
- Zarządzenie nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, zachowanie i rozwój języka regionalnego oraz integrację obywatelską mniejszości romskiej, Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 4.
- Zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 5.
- Zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M.P. poz.1.
- Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Narodowej, M.P. poz. 56.
- Zarządzenie nr 10 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, M.P. poz. 77.
- Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej, M.P. poz. 80.
- Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 86.
- Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 106.
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz. Urz. MS poz. 25.
- Zarządzenie nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na wymianę tablic informacyjnych, Dz. Urz. MAiC poz. 14.

- Zarządzenie nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 146.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2012 r. sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych, Dz. Urz. MZ poz. 10.
- Zarządzenie nr 48/12 Ministra Zdrowia z dnia 2 kwietnia 2012 r. uchylające zarządzenie w sprawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych dotyczących kontroli stanu sanitarnego kąpielisk, Dz. Urz. MZ poz. 16.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Lekarza Seniora im. dr Kazimierza Fritza w Warszawie, Dz. Urz. MZ poz. 18.
- Zarządzenie nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. poz. 382.
- Zarządzenie nr 8 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, Dz. Urz. MAiC poz. 23.
- Zarządzenie nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2, Dz. Urz. MAiC poz. 24.
- Zarządzenie nr 64 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, M.P. poz. 550.
- Zarządzenie nr 71 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 648.
- Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki Narodowej, M.P. poz. 655.
- Zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 683.
- Zarządzenie nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2012 r. w sprawie Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych, M.P. poz. 696.

- Zarządzenie nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, M.P. poz. 821.
- Zarządzenie nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, M.P. poz. 820.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, Dz. Urz. MZ poz. 79.
- Zarządzenie nr 105 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu, M.P. poz. 935.
- Zarządzenie nr 108 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji Działań na rzecz Rozwoju Partnerstwa Strategicznego między Rzeczpospolitą Polską a Chińską Republiką Ludową, M.P. poz. 969.
- Zarządzenie nr 111 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 1013.
- Zarządzenie nr 112 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie zniesienia Rady Rozwoju Nauki i Technologii, M.P. poz. 1019.
- Zarządzenie nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC poz. 4.
- Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej, M.P. poz. 48.
- Zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC poz. 5.
- Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, M.P. poz. 79.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 lutego 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Kielcach, Dz. Urz. MZ poz. 8.
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego – Komisji do spraw rekrutacji trzeciej edycji programu „Programy stażowo-szkoleniowe dla naukowców w najlepszych ośrodkach

- akademickich na świecie w zakresie zarządzania badaniami i komercjalizacji ich wyników”, Dz. Urz. MNiSW poz. 14.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie powołania Rady Programu Wieloletniego na lata 2007–2011 pod nazwą „Polskie Sztuczne Serce”, Dz. Urz. MZ poz. 11.
- Zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Pacjenta, M.P. poz. 192.
- Zarządzenie nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 329.
- Zarządzenie nr 10 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie utworzenia Punktu Kontaktowego HNS na potrzeby realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza, Dz. Urz. MAiC poz. 13.
- Zarządzenie nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 382.
- Zarządzenie nr 11 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. MAiC poz. 15.
- Zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 562.
- Zarządzenie nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie sporządzania planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MNiSW poz. 24.
- Zarządzenie nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów kontroli postępowań zrealizowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, M.P. poz. 639.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 15 sierpnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, M.P. poz. 687.
- Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017, M.P. poz. 737.
- Zarządzenie nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki, M.P. poz. 971.

- Zarządzenie nr 96 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju, M.P. poz. 863.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie 16, Dz. Urz. MZ poz. 26.
- Zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji, M.P. poz. 105.
- Zarządzenie nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 106.
- Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie nadania statutu Wyższemu Urzędowi Górniczemu, Dz. Urz. MŚ poz. 25.
- Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów dnia 3 kwietnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 258.
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 maja 2014 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Nagród, Dz. Urz. MNiSW poz. 35.
- Zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 373.
- Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, M.P. poz. 395.
- Zarządzenie nr 41 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. poz. 504.
- Zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 września 2014 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu „Powszechna e-usługa administracji publicznej na platformie ePUAP”, Dz. Urz. MAiC poz. 19.
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. poz. 926.
- Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie użycia Żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji, M.P. poz. 1051.
- Zarządzenie nr 16 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 grudnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC poz. 34.

- Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017, M.P. poz. 122.
- Zarządzenie nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości, M.P. poz. 141.
- Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., M.P. poz. 261.
- Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie Zespołu do spraw przygotowania wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. oraz wsparcia organizacji Światowych Dni Młodzieży Kraków 2016, M.P. poz. 280.
- Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie Zespołu Doradców Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 376.
- Zarządzenie nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych, M.P. poz. 388.
- Zarządzenie nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie powołania Komitetu sterującego do spraw inicjatywy „Obywatel”, M.P. poz. 657.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, M.P. poz. 762.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 770.
- Zarządzenie nr 35 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania oraz składu Komisji Konkursowej do przeprowadzenia konkursu, którego przedmiotem jest utworzenie centrów aktywności cyfrowej, Dz. Urz. MAiC poz. 53.
- Zarządzenie nr 36 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 września 2015 r. w sprawie organizacji, przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków i petycji w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Dz. Urz. MEN poz. 33.
- Zarządzenie nr 87 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 września 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu, M.P. poz. 906.

- Zarządzenie nr 94 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. poz. 919.
- Zarządzenie nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego, M.P. poz. 1264.
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, Dz. Urz. MS poz. 83.
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu, Dz. Urz. MNiSW poz. 33.
- Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa poz. 595.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Ministerstwa Zdrowia, Dz. Urz. MZ z dnia 9 grudnia 2016 r. poz. 129.
- Zarządzenie nr 184 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, M.P. poz. 22.
- Zarządzenie nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 stycznia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Szczecinie, Dz. Urz. GUS poz. 25
- Zarządzenie nr 7 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 4 września 2017 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Dz. Urz. KGSP poz. 13.
- Zarządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 marca 2017 r. w sprawie głównych kierunków szkolenia obronnego w działach administracji rządowej – nauka i szkolnictwo wyższe na rok 2017, Dz. Urz. MNiSW poz. 11.
- Zarządzenie nr 41/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania Statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Statut%20-%20tekst%20ujednolicony_18_08_2021.pdf.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Komisji do spraw przeprowadzenia rokowań w celu zawarcia umowy o przekazanie

- środków publicznych na finansowanie działalności lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, Dz. Urz. MZ poz. 127.
- Zarządzenie nr 20 Ministra Cyfryzacji z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Cyfryzacji, Dz. Urz. MC poz. 23.
- Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Pacjenta, M.P. poz. 53.
- Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeznaczenia składników majątkowych oraz ustalenia podmiotu i sposobu przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przekształconego Ministerstwa Środowiska, M.P. poz. 191.
- Zarządzenie nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw programu „Czyste Powietrze” art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, M.P. poz. 293.
- Zarządzenie nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych, poz. 442.
- Zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 maja 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Przedsiębiorczości i Technologii, M.P. poz. 456.
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Cyfryzacji, M.P. poz. 477.
- Zarządzenie nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. KGPSP poz. 42.
- Zarządzenie nr 28 Ministra Cyfryzacji z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw porównania wymaganych efektów uczenia dla danej kwalifikacji z charakterystykami poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji pierwszego i drugiego stopnia dla wniosku Akademii Światłowodowej Sp. z o.o. – kwalifikacja rynkowa o nazwie „Montowanie i serwisowanie przyłączy oraz instalacji wewnątrzbudynkowych w technologii światłowodowej, Dz. U. MC poz. 30.
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw implementacji do polskiego systemu statystyki publicznej międzynarodowej klasyfikacji przestępczości do celów statystycznych M.P. poz. 61.

- Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 5.
- Zarządzenie nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania procedury potwierdzającej przywileje licencyjne w zakresie uprawnień lotniczych, Dz. Urz. ULC poz. 45.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dysponenta głównego środków budżetowych części 46 – Zdrowie, Dz. Urz. MZ poz. 73.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw krajowego planu działania w przypadku narażenia na radon, Dz. Urz. MZ poz. 103.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 października 2019 r. w sprawie powołania Komitetu Audytu, Dz. Urz. MZ poz. 92.
- Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, Dz. Urz. KGPSP poz. 19.
- Zarządzenie nr 273 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rady Ministrów do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, M.P. z 2020 r. poz. 4.
- Zarządzenie dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Rady Społecznej Domu Pracownika Służby Zdrowia w Warszawie, Dz. Urz. MZ poz. 114.
- Zarządzenie nr 9 Prezesa GUS z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Olsztynie, Dz. Urz. GUS poz. 57.
- Uchwała nr 40/96 z dnia 16 lutego 1996 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Pracy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/KRRiT/informacje/regulamin_pracy_krrit_160296.pdf.
- Uchwała nr 520/13 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 3 grudnia 2013 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego w Lublinie, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2013 r. poz. 554, <http://www.krs.pl/bip/files/2013-12-0306-dzialalnosc/520%20z%202013%20so%20lublin%20m.p.%20z%202013%20r.%20poz.%20554.pdf>.
- Uchwała nr 562/13 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 17 grudnia 2013 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na trzech stanowiskach

- sędziego Sądu Rejonowego w Tychach, obwieszczonej w Monitorze Polskim z 2013 r. poz. 155, <http://www.krs.pl/bip/files/2013-12-1619-dzialalnosc/562%20z%202013%20sr%20tychy%20m.p.%20z%202013%20r.%20poz.%20155.pdf>.
- Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nr 125/2015 z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, M.P. poz. 304.
- Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 lutego 2001 r. w sprawie metod i formy pracy kancelaryjnej w Komendzie Głównej Policji, w Wyższej Szkole Policji, i szkołach policyjnych, Dz. Urz. KGP poz. 29.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Zarządzenie_Prezydenta_RP_z_24_maja_2010_r._w_sprawie_trybu_dzialania_RBN.pdf.
- Zarządzenie nr 25/11 Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie nadania statutu powiatowemu Inspektorowi Weterynarii w Gnieźnie, <http://www.piw.gniezno.pl/container/statut.pdf>.
- Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie-prezesa-nik-organizacja-wewnetrzna.html>.
- Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie organizacji inwentaryzacji w 2012 r., <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarządzenia/2012/zarz-01-2012.pdf>.
- Zarządzenie nr 5/2012 Świętokrzyskiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 12 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/923/zarz_wiw_5_12.pdf.
- Zarządzenie nr 3 Prezesa GUS z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i organizacji Centrum Informatyki Statystycznej, Dz. Urz. GUS poz. 11.
- Zarządzenie nr 5 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia składu komisji egzaminacyjnej na egzamin kończący służbę przygotowawczą w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarządzenia/>.
- Zarządzenie nr 7 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Instrukcji Kancelaryjnej,

- Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt oraz Instrukcji Archiwalnej dla jednostek organizacyjnych służb statystyki, Dz. Urz. GUS poz. 25.
- Zarządzenie nr 9/2012 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie zasad i procedur przyznawania świadczeń pracownikom Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach podnoszącym kwalifikacje zawodowe, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1001/zarz_wiw_9_12.pdf.
- Zarządzenie nr 6 Prezesa GUS z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Statystycznemu w Kielcach, Dz. Urz. GUS poz. 16.
- Zarządzenie nr 48/12 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego dla stacji sanitarno-epidemiologicznych dotyczących kontroli stanu sanitarnego kąpielisk, Dz. Urz. MAiC poz. 16.
- Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie zmian „Zasad rachunkowości”, http://pinb.zory.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=238&bar_id=123.
- Zarządzenie nr 7 Prezesa GUS z dnia 13 czerwca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Instrukcji Kancelaryjnej Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt oraz Instrukcji Archiwalnej dla jednostek organizacyjnych służb statystyki, Dz. Urz. GUS poz. 25.
- Zarządzenie nr 8 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 czerwca 2012 r. w sprawie powołania Komisji do oszacowania gruntów będących w zarządzie lub wieczystym użytkowaniu w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/>.
- Zarządzenie nr 7 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 11.
- Zarządzenie nr 10/2012 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia>.
- Zarządzenie nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 11 września 2012 r. uchylające zarządzenie nr 27/2008 w sprawie wprowadzenia do stosowania Raportu Uznania Wiedzy, Dz. Urz. ULC poz. 85.

- Zarządzenie nr 2/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 21 września 2012 r. w sprawie przeniesień planowanych wydatków budżetowych, <http://pinb.zory.bip.net.pl/?c=272>.
- Zarządzenie nr 20/2012 z dnia 28 listopada 2012 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2012 r., http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1114/2012%20ZARZ%C4%84DZENIE%20Nr%2020.pdf.
- Zarządzenie nr 11 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Księgi Standardów” dla członków korpusu służby cywilnej o Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/>.
- Zarządzenie nr 3/2012 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji znaczków pocztowych, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4047,Zarzadzenie-Nr-32012-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-w-.html>.
- Zarządzenie nr 20 Prezesa GUS z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego GUS, Dz. Urz. GUS w sprawie regulaminu organizacyjnego GUS, Dz. Urz. GUS poz. 61.
- Zarządzenie nr 1/2013 z dnia 2 stycznia 2013 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach zmieniające zarządzenie nr 1/2011 z dnia 2 stycznia 2011 r. z późn. zm., tj. zarządzenie nr 19/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r., zarządzenie nr 2/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. i zarządzenie nr 14/2012 z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-nr-12013,1529,1358.html>.
- Zarządzenie nr 4/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie nr 20/2010 z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wdrożenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1129/Zarz%C4%85dzenie%20nr%204%202013.pdf.
- Zarządzenie nr 3/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia mierzalnych celów na rok 2013 w Zakładzie Higieny Weterynaryjnej, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1155/Zarz%C4%85dzenie%20nr%203_2013.pdf.

- Zarządzenie nr 5/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie funkcjonowania w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach przepisów w sprawie instrukcji kancelaryjnej i jednolitych rzeczowych wykazów akt, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-nr-52013,1224,1183.html>.
- Zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania komisji dla ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej, która miała miejsce dnia 25 stycznia i polegała na niezamierzonym, gwałtownym zniszczeniu konstrukcji ścian nośnych oraz konstrukcji dachu części gospodarczej i uszkodzenia suszarni budynku garażowo gospodarczego znajdującego się na nieruchomości przy ul. Dmowskiego 133 w Poznaniu, <http://bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-01-2013.pdf>.
- Zarządzenie nr 9/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie powołania Komisji, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1208/zarzadzenie%209_2013.pdf.
- Zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 24 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4671,Zarzadzenie-Nr-12013-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html>.
- Zarządzenie nr 12/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia Instrukcji organizacji, uruchamiania i funkcjonowania stałego dyżuru w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach w stanach gotowości obronnej państwa, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1202/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2012.pdf.
- Zarządzenie nr 3/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 10 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzania w życie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-03-2013.pdf>.
- Zarządzenie nr 5/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzania zmian w planie budżetu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-05-2013.pdf>.
- Zarządzenie nr 6/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania zespołu do podziału środków

zakładowego funduszu świadczeń socjalnych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-06-2013.pdf>.

Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru na stanowiska w służbie cywilnej w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 12.

Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. Urz. KGPSP poz. 14.

Zarządzenie nr 8/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie ochrony dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2013/zarz-08-2013.pdf>.

Zarządzenie nr 17/2013 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z dnia 9 lipca 2013 r. dotyczące powołania zespołu do spraw wdrożenia Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1372/zarz_wiw_17_13.pdf.

Zarządzenie nr 13 Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 września 2013 r. w sprawie wyboru systemu tradycyjnego zarządzania dokumentacją jako podstawowego systemu kancelaryjnego w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/>.

Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Dz. Urz. KGPSP poz. 18.

Zarządzenie nr 234/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 października 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Statutu Łódzkiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/segregator1_11.pdf.

Zarządzenie nr 253/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zawarcia kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_253-2013.pdf.

Zarządzenie nr 5 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 4 listopada 2013 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. GUS poz. 42.

- Zarządzenie nr 3/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kwidzynie w sprawie uczestnictwa Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kwidzynie w Wojewódzkim Treningu Systemu Wykrywania i Alarmowania (SWA) w dniu 5 listopada 2013 r., http://www.pssekwidzyn.pl/pdf/3_2013.pdf.
- Zarządzenie nr 1/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przeprowadzenia spisu z natury, <http://pinb.zory.bip.net.pl/?c=292>.
- Zarządzenie Nr 279/13 Wojewody Śląskiego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie nadania Statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkim w Katowicach, Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 7318.
- Zarządzenie 3/2013 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej do przeprowadzenia likwidacji środków trwałych i zniszczonych rzeczowych składników majątkowych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/4673,Zarzadzenie-Nr-32013-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z.html>.
- Zarządzenie nr 17 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie wdrażania systemu zarządzania jakością zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005 w Laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia>.
- Zarządzenie nr 281/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_281-2013.jpg.
- Zarządzenie nr 284/2013 Wojewody Łódzkiego z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_nr_284-2013_z_dnia_30_grudni.pdf.
- Zarządzenie nr 1/2014 z dnia 13 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie wprowadzenia procedury ustalającej zasady, tryb planowania i wykonywania planu finansowego w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1442/zarz_1_14.pdf.

- Zarządzenie nr 3/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach dotyczące przeniesień wydatków w planach finansowych objętych budżetem Wojewody Świętokrzyskiego do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1433/zarzadzenie%203-2014%20%C5%9AWLW.pdf.
- Zarządzenie nr 02/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wyposażenia pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania w okulary korekcyjne lub w soczewki kontaktowe do pracy przy monitorach ekranowych, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_02_2014.pdf.
- Zarządzenie nr 5/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie zasad dokumentowania i rozliczania kosztów podróży służbowej przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1471/zarz_5_2014.pdf.
- Zarządzenie nr 7/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1533/zarz_7_14.pdf.
- Zarządzenie nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 14 lutego 2014 r. uchylające zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego „Instrukcji prowadzenia ewidencji pokładowych i osobistych nadajników sygnału niebezpieczeństwa”, Dz. Urz. ULC poz. 8.
- Zarządzenie nr 1/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 8 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dodatkowego dnia wolnego od pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Żorach, http://pinb.zory.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=344&bar_id=167.
- Zarządzenie nr 1/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 8 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dodatkowego dnia wolnego od pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Żorach, http://pinb.zory.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=344&bar_id=167.
- Zarządzenie nr 5 Prezesa GUS z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie sposobu postępowania w Głównym Urzędzie Statystycznym z podmiotami wykonującymi działalność lobbingsową, Dz. Urz. GUS poz. 27.
- Zarządzenie nr 16/2014 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 października 2014 r. sprawie ustalenia Instrukcji pracy na głównym

- stanowisku kierowania Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w swojej stałej siedzibie oraz planu technicznego przystosowania oraz przemieszczenia Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach na zapasowe stanowisko kierowania w warunkach wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1535/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2016.pdf.
- Zarządzenie nr 8/2014 Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 24 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w planie budżetu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_8_2014.pdf.
- Zarządzenie nr 362/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 października 2014 r. zmieniające zarządzenie Wojewody Łódzkiego w sprawie zasad i procedur realizacji zadań Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_362-2014.pdf.
- Zarządzenie nr 9/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji kancelaryjnej, instrukcji organizacji i zakresu działania składnicy akt oraz jednolitym rzeczowym wykazem akt dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, http://www.bip.pinb.poznan.pl/userfiles/file/zarzadzenia/2014/zarz_9_2014.pdf.
- Zarządzenie nr 18/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w 2014 r., http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1551/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2018-2014.pdf.
- Zarządzenie nr 422/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa części 85/10-województwo łódzkie, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_422-2014.pdf.
- Zarządzenie nr 435/2014 Wojewody Łódzkiego z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie łódzkim, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_435-2014.pdf.
- Zarządzenie nr 1/2015 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania składnika majątku ruchomego – samochodu ciężarowego marki Renault Kangoo wpisanego do ewidencji środków trwałych pod numerem WIW Nr 1/I/07/57/1, <http://bip.wiw.kielce.com.pl/Artykul-Zarzadzenie-Nr-12015-Swietokrzyskiego-Wojewodzkiego-Lekarza-Weterynarii-w-Kielcach-z-dnia-12-stycznia-2015r-w-sprawie-nieodplatnego>

[przekazania-skladnika-majtku-ruchomego---samochodu-ciezarowego-mark, 1561,1560.html](http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html).

Zarządzenie nr 5/2015 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji konkursowej do oceny ofert złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie otwartego konkursu ofert na wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie ratownictwa wodnego w 2015 r., <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html>.

Zarządzenie nr 24/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie darowizny nieruchomości Skarbu Państwa, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_24-2015.pdf.

Zarządzenie nr 3/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach w sprawie dokumentacji i przyjętych zasad rachunkowości w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii, http://bip.wiw.kielce.com.pl/bip_admin/zdjecia_art/1596/zarz_3_15.pdf.

Zarządzenie nr 56 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli doraźnej w Domu Pomocy Społecznej w Bolesławcu przy ul. Piastów, <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html>.

Zarządzenie nr 4/2015 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 1 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia kontroli wewnętrznej w Oddziałach Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania, <http://www.bip.pinb.poznan.pl/index.php?id=232&id2=139>.

Zarządzenie nr 136 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, <http://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/2355,2015.html>.

Zarządzenie nr 129/15 Wojewody Śląskiego z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej w okręgu wyborczym nr 7, Dz. Urz. Woj. Śląsk. poz. 2330.

Zarządzenie nr 5/15 Głównego Inspektora Pracy z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie polityki rachunkowości w Głównym Inspektoracie Pracy, http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/zarzadzenia_dokumenty_druki/zarzadzenia_gip.

Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP, M.P. poz. 524.

- Zarządzenie nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. Urz. KGPSP poz. 14.
- Zarządzenie nr 151/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie powołania administratora systemu informatycznego w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_151-2015.pdf.
- Zarządzenie nr 3 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Dz. Urz. GIOŚ poz. 7.
- Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 653.
- Zarządzenie nr 163/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 20 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, http://www.lodzkie.eu/data/orders/merged_document_4.pdf.
- Zarządzenie nr 17/2015 Prezesa NBP z dnia 23 września 2015 r. w sprawie ustalenia wzoru, próby, masy i wielkości emisji monety o wartości nominalnej 10 zł, upamiętniającej 50. rocznicę wystosowania orędzia biskupów polskich do niemieckich, M.P. poz. 967.
- Zarządzenie nr 235/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 24 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_235-2015.pdf
- Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 9 października 2015 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w nadzorowanych jednostkach, Dz. Urz. KGPSP poz. 18.
- Zarządzenie nr 257/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2015 r. z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki społecznej na rok 2016, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_257-2015.pdf.
- Zarządzenie nr 16 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 26.
- Zarządzenie nr 287/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wyborów uzupełniających do Rady Miejskiej w Bełchatowie, <http://www.lodzkie.eu/page/123,zarzadzenia-wojewody.html?date=2015-11-00>.

Zarządzenie nr 295/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji do oceny wniosków w sprawie realizacji zadań Programu integracji społeczności w Polsce na lata 2014–2020, które będą realizowane w 2016 r. w województwie łódzkim, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_295-2015.pdf.

Zarządzenie nr 18 Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim, <http://piorin.gov.pl/ls-pi/ls-zarzadzenia/>.

Zarządzenie nr 44/15 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Środowiska z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku, <http://wios.pbip.pl/index.php?event=informacja&id=2752>.

Zarządzenie nr 302/2015 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 grudnia 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_302-2015.pdf.

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie zasad i trybu odbywania aplikacji administracyjnej w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wykazu stanowisk objętych aplikacją oraz zasad i wypadków dopuszczających zaliczenie aplikacji oraz zwolnienie od jej odbywania, M.P. poz. 155.

Zarządzenie nr 7/2016 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Biuletynu Informacji Publicznej Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach oraz zadań tego zespołu w zakresie przygotowywania materiałów informacyjnych do publikacji na stronie podmiotowej BIP WIW Kielce, stronie internetowej WIW Kielce oraz ZHW Kielce, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/1707/zarz_7_16.pdf.

Zarządzenie nr 3/16 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, http://www.powiatzary.pl/PL/608/Powiatowy_Inspektor_Nadzoru_Budowlanego/.

Zarządzenie nr 278/2016 z dnia 30 listopada 2016 zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji województwie łódzkim, opracowanego

przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”.

Zarządzenie nr 1/2016 Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Komisji Likwidacyjnej do przeprowadzenia likwidacji środków trwałych i zniszczonych rzeczowych składników majątkowych Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/7463,Zarzadzenie-nr-12016-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budowlanego-w-Ciechanowie-z-.html>.

Zarządzenie nr 2/2016 Powiatowego Inspektora nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji znaczków pocztowych, <http://www.pinbciechanow.bip-e.pl/inb/zarzadzenia-pinb/7464,Zarzadzenie-nr-22016-Powiatowego-Inspektora-Nadzoru-Budolnaego-w-Ciechanowie-z-d.html>.

Zarządzenie nr 22/2016 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Kielcach, <https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/2016,68.html>.

Zarządzenie nr 12/28 z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Wojewódzkiej Rady Kombatanckiej, https://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_12-2018.pdf.

Zarządzenie nr 22/2018 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 31 grudnia 2018 roku w sprawie dofinansowania kosztów zakupu okularów korygujących wzrok pracownikom zatrudnionym na stanowiskach wyposażonych w monitory, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/1994/Zarzadzenie_22_2018.pdf.

Zarządzenie nr 1 z dnia 2 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Wojewódzkiego Planu Kwalifikacji Wojskowej na rok 2019 oraz powołania, określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkiej i powiatowych komisji lekarskich, <https://bip.duw.pl/bip/dziennik-urzedowy-i-ak/zarzadzenia-wojewody/3283,2019.html>.

Zarządzenie Nr 2/2019 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania z dnia 02 kwietnia 2019 r. ws. wprowadzenia zmian w Polityce Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych w PINB dla Miasta Poznania, <https://pinbpoz.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/zarzadzenia-pinb-dla-m-poznania-2019-r.html>.

Zarządzenie nr 29/19 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 20 września 2019 r. w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku, <http://www.wios.bialystok.pl/>.

Zarządzenie nr 4/120 Wojewody Śląskiego z dnia 08 stycznia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw ustalenia i prowadzenia listy kandydatów na biegłych rzeczoznawców majątkowych oraz określenia zasad powoływania biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego, <https://suv.bip.gov.pl/zarządzenia-wojewody-slaskiego/zarządzenie-nr-4-120-wojewody-slaskiego-z-dnia-08-01-2020-r-8-r.html>.

Zarządzenie nr 3/2020 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 9 stycznia 2020 roku w sprawie ustalenia na 2020 rok procedury opisywania faktur za zakup towarów i usług niezbędnych do badań laboratoryjnych wykonywanych w Zakładzie Higieny Weterynaryjnej Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Kielcach, https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/bip_admin/zdjecia_art/2096/Zarz%C4%85dzenie%203%20z%202020%20-%20opis%20faktur%20ZHW.pdf.

Zarządzenie nr 1/2020 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żorach z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie przeniesień planowanych wydatków budżetowych, http://www.powiatzary.pl/PL/608/Powiatowy_Inspektor_Nadzoru_Budowlanego/.

Zarządzenie nr 11/2020 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Kielcach z dnia 16 kwietnia 2020 roku w sprawie obowiązku stosowania maseczek, <https://wiw.kielce.pl/archiwumbip/2020,80.html>.

Zarządzenie Wojewódzkiego Lubuskiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wlk. dodatkowego dnia wolnego od pracy, <http://piorin.gov.pl/lb-pi/lb-zarządzenia/>.

Zarządzenie Wojewódzkiego Lubuskiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2020 r. Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin w sprawie przeprowadzenia naboru na czas zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej: inspektor ds. nasiennictwa w Oddziale Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Żaganiu, https://bip.wrota.lubuskie.pl/wios_zg/91/Zarządzenia_wewnetrzne/.

- Zarządzenie nr 101/2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi, <https://www.lodzkie.eu/page/123,zarzadzenia-wojewody.html>.
- Zarządzenie 100/2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 14 lipca 2020 r. w sprawie zawarcia kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości oddanej w trwałą zarząd, http://www.lodzkie.eu/data/orders/zarzadzenie_253-2013.pdf.
- Zarządzenie nr 4/20 Wojewody Śląskiego z dnia 8 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw ustalenia i prowadzenia listy kandydatów na biegłych rzeczoznawców majątkowych oraz określenia zasad powoływania biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego, <https://suw.bip.gov.pl/zarzadzenia-wojewody-slaskiego/zarzadzenie-nr-4-120-wojewody-slaskiego-z-dnia-08-01-2020-r-8-r.html>.
- Wytyczne Prezesa Rady Ministrów w sprawie kontroli w administracji rządowej z dnia 14 lipca 2009 r., bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=2759.
- Wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Doc 9432 – Podręcznik radiotelefonicznej frazeologii lotniczej, Dz. Urz. ULC poz. 34.
- Wytyczne nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, Dz. Urz. ULC poz. 67.
- Wytyczne nr 4 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 4 września 2012 r. w sprawie promowania koncepcji elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej, Dz. Urz. ULC poz. 80.
- Wytyczne nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, Dz. Urz. ULC poz. 89.
- Wytyczne Wójta Gminy Masłów z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie doskonalenia działalności obronnej w Gminie Masłów w 2013 r., http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/maslow/2799.pdf.
- Wytyczne nr 9 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 października 2013 r. w sprawie dobrej praktyki w zakresie nadzoru instruktorskiego nad uczniem-pilotem w trakcie wykonywania przez niego samodzielnych lotów, Dz. Urz. ULC poz. 89.

- Wytyczne Wojewody Łódzkiego z dnia 20 stycznia 2014 r. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych, zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, http://www.lodzkie.eu/data/other/wytyczne_obronne_zdrowie_2014.pdf.
- Wytyczne nr 1 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) – Doc 8168, Dz. Urz. ULC poz. 8.
- Wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie stosowania Biuletynów Serwisowych, Dz. Urz. ULC poz. 15.
- Wytyczne nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Doc 9432 – „Podręcznik radiotelefonicznej frazeologii lotniczej”, Dz. Urz. ULC poz. 216.
- Wytyczne nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011, Dz. Urz. ULC poz. 46.
- Pismo okólne Ministra Rolnictwa z dnia 4 lipca 1953 r. w sprawie wyjaśnienia pojęć elektryfikacji i doelektryfikacji gromad wiejskich w celu ustalenia właściwej opłaty za elektryfikację (elektryfikację), M.P. Nr 70, poz. 853.
- Uchwała nr IV/65/2011 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania strategii rozwoju województwa opolskiego, https://www.opolskie.pl/wp-content/uploads/2013/01/uchwala.iv_65.2011.2011x0.pdf.
- Uchwała Nr 3101/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 15 grudnia 2012 r. o zmianie uchwały Nr 2240/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 17 maja 2012 r. o zmianie uchwały Nr 1989/2012 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 20 marca 2012 r. o zmianie uchwały Nr 1164/2011 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 7 września 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 402/2011 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do aktualizacji Strategii rozwoju województwa opolskiego przyjętej uchwałą Nr XXXIX/350/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 11 października 2005 r. w sprawie uchwalenia zaktualizowanej Strategii rozwoju województwa opolskiego, <https://www.opolskie.pl/uchwaly-sejmiku-zarzadu-oraz-zarzadzania-marszalka-wojewodztwa-opolskiego/>.

- Uchwała nr 1.1.14 Rady Miasta Ełku z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miasta Ełku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16411_UR.1.14.pdf.
- Uchwała nr 1.7.14 Rady Miasta Ełku z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Przewodniczących stałych komisji Rady Miasta Ełku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16417_UR.I.7.14.pdf.
- Uchwała nr II/7/2014z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru członka Zarządu Powiatu Trzebnickiego, <https://bip.powiat.trzebnica.pl/>.
- Uchwała nr II.19.14 Rady Miasta Ełku z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Ełku na rok 2015, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16493_UR.19.14.pdf.
- Uchwała nr IV/17/2015 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 23 stycznia 2015 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady Powiatu Trzebnickiego, <https://bip.powiat.trzebnica.pl/>.
- Uchwała nr 31.VIII.15 Rady Miasta Ełku z dnia 27 stycznia 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady Miasta Ełku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16742_UR31.15.pdf.
- Uchwała nr IV.37.15 Rady Miasta Ełku z dnia 24 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Miasta Ełku na 2015 rok, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16932_UR.37.15.pdf.
- Uchwała nr IV.45.15 Rady Miasta Ełku z dnia 24 lutego 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia składów osobowych stałych Komisji Rady Miasta Ełku, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16954_UR.45.15.pdf.
- Uchwała nr III.30.15 Rady Miasta Ełku z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/16741_UR30.15.pdf.
- Uchwała nr VIII.76.15 Rady Miasta Ełku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ełku na lata 2015-2027, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/17685_VIII.76.15.pdf.
- Uchwała Nr XI/61/2015 Rady Gminy Białaczów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie przekazania środków finansowych na Wojewódzki Fundusz Wsparcia Policji, http://bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=65&p=2&order=2&order_t=2.

- Uchwała nr XV/84/2015 Rady Gminy Białaczów z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej, <http://bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=65>.
- Uchwała nr XXI/549/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia z dnia 18 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia projektu „Listu intencyjnego w sprawie współpracy gospodarczej pomiędzy Województwem Wielkopolskim (Rzeczpospolita Polska) oraz Stanem Karnataka (Republika Indii)”, https://bip.umww.pl/artykuly/2821961/pliki/20160727133402_549.pdf.
- Uchwała nr XXVII/229/2016 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2016-2020, <https://idumolesnica.bip.gov.pl/akty-prawne/uchwaly-rady-miasta-olesnicy-2015-2016.html>.
- Uchwała Nr XXXIII/832/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 24 lipca 2017 roku zmieniająca uchwałę w sprawie Regulaminu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, https://bip.umww.pl/artykuly/2823180/pliki/20170731095926_832.pdf.
- Uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego zmieniająca Uchwałę nr XXXIX/938/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Wielkopolskiego na rok 2018 i lata następne, https://bip.umww.pl/106---124---k_112---k_113---uchwaly-podjete-na-li-sesji-sejmiku-3599.
- Uchwała Zarządu Powiatu Oleśnickiego nr 12/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie opinii dotyczącej zaliczenia dróg położonych na terenie Miasta Oleśnica do kategorii dróg gminnych, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364>.
- Uchwała Zarządu Powiatu Oleśnickiego nr 37/2018 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia Radzie Powiatu Oleśnickiego sprawozdania rocznego wykonania budżetu Powiatu Oleśnickiego za 2017 rok, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364>.
- Uchwała nr 128/18 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z dnia 23 października 2018 r. w sprawie powołania komisji konkursowej w celu opiniowania ofert złożonych w otwartym konkursie ofert na powierzenie organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej na terenie powiatu oleśnickiego w 2019 r, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364>.

- Uchwała nr III/18/2018 Rady Powiatu Oławskiego z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie delegowania radnych do składu Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=364>.
- Uchwała nr XXV/91/2019 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie przekazania petycji według właściwości, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=420>.
- Uchwała nr XIV/120/2019 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia planu pracy Rady Powiatu Oleśnickiego na rok 2020, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=420>.
- Uchwała nr XVII/158/2020 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 10 września 2020 r. w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Powiatu Oleśnickiego, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=479>.
- Uchwała nr XXVI/589/20 z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie zawarcia porozumienia z innym województwem dotycząca powierzenia i przyjęcia części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich, gdyż wyraża wewnętrzne stanowisko sejmiku, <http://www.bip.powiat-olesnicki.pl/index.php?kat=479>.
- Zarządzenie nr 32/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, <http://bip.gdansk.pl/prawo-lokalne/Teksty-ujednolicone-wybranych-aktow-prawnych,a,5759>.
- Zarządzenie 4/05 Wójta Gminy Osielsko z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji pracowników, http://bip.osielsko.pl/?cid=164&bip_id=429.
- Zarządzenie nr 6/07 Wójta Gminy Korycin z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków rzeczowych urzędu gminy i jednostek mu podległych, <http://bip.ug.korycin.wrotapodlasia.pl/Zarz/ZarzKier/ZarzK607.htm>.
- Zarządzenie nr 44/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie odwołania członka Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego w Widawie, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_303686.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 67/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie odwołania Kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Widawie, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_338491.pdf?version=1.1.

- Zarządzenie nr 70/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 września 2012 r. w sprawie sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości gruntowej, przeznaczonej do sprzedaży, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_315725.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 79/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 26 października 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany składu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_321820.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 71/2012 Wójta Gminy Widawa z dnia 28 września 2012 r. w sprawie dokonywania zmian w budżecie Gminy na 2012 rok, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_006_338496.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 11/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie zwrotu kosztów zakupu okularów korygujących wzrok pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Gminy Widawa przy obsłudze monitorów ekranowych, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_345383.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 15/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_340619.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 22/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_364525.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr OK 6/2013 Wójta Gminy Dębica Kaszubska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia zmian do dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, http://ug.debnickaszubska.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=247418.
- Zarządzenie nr 35/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 2 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_359751.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 64/2013 Wójta Gminy Widawa z dnia 18 października 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2013 rok, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_007_379847.pdf?version=1.0.

- Zarządzenie nr 266/2014 Wójta Gminy Białaczów z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2014 rok, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=9&order=2&order_t=2#menuscroll.
- Zarządzenie nr 42/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_428025.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 47/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji do brakowania dokumentacji niearchiwalnej w zasobach Archiwum Zakładowego Urzędu Gminy Widawa, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_409693.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 784/2014 Wójta Gminy Ełk z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej w celu wyłonienia kandydata do zatrudnienia na urzędnicze stanowisko pracy ds. ewidencji ludności, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=300440.
- Zarządzenie nr 59/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 6 sierpnia 2014 r. w sprawie powołania Komisji do przeprowadzenia rokowań na zbycie nieruchomości gruntowej, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_418747.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 871/2014 Wójta Gminy Ełk z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie planu finansowego Urzędu Gminy Ełk na 2015 rok, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=312723.
- Zarządzenie nr 88/2014 Wójta Gminy Widawa z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/bip-widawa/komunikaty/_005_012_008_432227.pdf?version=1.0.
- Zarządzenie nr 64/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 11 marca 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowo Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych na 2015 rok, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=5&order=2&order_t=2#menuscroll.
- Zarządzenie nr 6A/2015 Wójta Gminy Krasne z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminu gospodarowania i przyznawania świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, <http://www.gmina.krasne.pl/biuletyn-informacji-publicznej/urząd/zarządzenia-wojta/7,6a2015,art.html>.
- Zarządzenie nr 8/2015 Wójta Gminy Krasne z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia naboru na wolne stanowisko referendarza w Urzędzie Gminy Krasne,

<http://www.gminakrasne.pl/biuletyn-informacji-publicznej/urząd/zarządzenia-wojta/11,82015,art.html>.

Zarządzenie nr 72/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej opiniującej oferty na realizację zadania publicznego gminie Białaczów na 2015 rok z zakresu: Działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=4&order=2&order_t=2#menuscroll.

Zarządzenie nr 83/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 18 maja 2015 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych gminie Białaczów, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=4&order=2&order_t=2#menuscroll.

Zarządzenie nr 84/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie powołania komisji do spraw brakowania druków ścisłego zarachowania nie wykorzystanych na potrzeby wydawania dowodów osobistych do dnia 28 lutego 2015 roku w Urzędzie Gminy w Białaczowie, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll.

Zarządzenie nr VII.67/2015 Wójta Gminy Ełk z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego miasta Ełku za 2014 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu miasta Ełku za 2014 rok wraz z informacją o stanie mienia, http://bip.elk.warmia.mazury.pl/system/obj/17525_UR.67.15.pdf.

Zarządzenie nr 120.13.2015 Wójta Gminy Sadowie z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia dnia wolnego od pracy dla Urzędu Gminy Sadowie na dzień 15 sierpnia 2015 r., <http://www.bip.sadowie.akcessnet.net/index.php?idg=3&id=1060&x=71&y=83>.

Zarządzenie Wójta gminy Białaczów z dnia 22 lipca 2015 r. zmieniające zarządzenie nr 151/2009 Wójta Gminy Białaczów z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Białaczów i na wolne stanowiska kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll.

Zarządzenie nr 99/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie wyznaczenia dnia wolnego dla pracowników Urzędu Gminy Białaczów w zamian za dni świąteczne przypadające w wolne soboty w 2015 r. w sprawie wyznaczenia dnia wolnego dla pracowników Urzędu Gminy Białaczów, http://www.bialaczow.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=42&strona=1.

- Zarządzenie nr 104/2015 Wójta Gminy Białaczów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany godzin pracy w Urzędzie Gminy Białaczów, http://www.bip.bialaczow.tensoft.pl/index.php?gid=79&p=3&order=2&order_t=2#menuscroll.
- Zarządzenie nr Or.120.14.2015 Wójta Gminy Zębowice z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej, <http://bip.zebowice.pl/404/zarzadzenia-wojta-jako-kierownika-urzedu-z-2015-roku.html>.
- Zarządzenie nr Or.120.18.2015 Wójta Gminy Zębowice z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, <http://bip.zebowice.pl/404/zarzadzenia-wojta-jako-kierownika-urzedu-z-2015-roku.html>.
- Zarządzenie nr 120.40.2–15 Wójta Gminy Trawniki z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie projektu planu finansowego dochodów i wydatków na 2016 r., <https://ugtrawniki.bip.lubelskie.pl/upload/pliki//DOC291215–29122015122118.pdf>.
- Zarządzenie nr 30/2015/K Wójta Gminy Lubochnia z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji, <http://bip.lubochnia.pl/Article/get/id,18874.html>.
- Zarządzenie nr 131/2015 Wójta Gminy Widawa z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej dla przeprowadzenia procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Widawa, <http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/pliki/10977499?version=1.0>.
- Zarządzenie nr 139/2015 Wójta Gminy Widawa z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie powołania Komisji ds. oceny sprawozdań z wykonania zadania publicznego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu w 2015 r., <http://www.bip.widawa.pl/res/serwisy/pliki/12668334?version=1.0>.
- Zarządzenie nr 315/2015 Wójta Gminy Ełk z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zmian w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami na 2015 rok, http://elk-ug.bip.eur.pl/public/get_file_contents.php?id=347838.

Inne akty prawne

- Decyzja nr 43 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 listopada 2011 r. zmieniająca decyzję w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie przeprowadzenia Inwentaryzacji w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej”, Dz. Urz. KGPSP poz. 21.
- Decyzja nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetowych państwa w częściach, których głównym dysponentem jest Minister Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC z 2012 r. poz. 6.
- Decyzja nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie zatwierdzenia zmian struktury przestrzeni powietrznej, Dz. Urz. ULC poz. 3.
- Decyzja nr 6 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 marca 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie określenia rocznego planu emisji znaczków pocztowych na 2012 r., Dz. Urz. MAiC poz. 15.
- Decyzja nr 12 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 5.
- Decyzja nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie określenia rocznego planu emisji znaczków pocztowych na 2013 r., Dz. Urz. MAiC poz. 16.
- Decyzja nr 14 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 5 kwietnia 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie środków budżetowych przeznaczonych dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej na wydatki reprezentacyjne i okolicznościowe, Dz. Urz. KGPSP poz. 6.
- Decyzja nr 22 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 20 września 2012 r. w sprawie regulaminu przeprowadzania egzaminu dla operatorów kontroli bezpieczeństwa, Dz. Urz. ULC poz. 92.

- Decyzja nr 23 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 25 września 2012 r. w sprawie Komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminów na audytora wewnętrznego kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, Dz. Urz. ULC poz. 94.
- Decyzja nr 13 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 15 maja 2013 r. zmieniająca decyzję w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 13.
- Decyzja nr 28 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie utworzenia stałego dyżuru w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSP poz. 21.
- Decyzja nr 24 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Dz. Urz. MAiC poz. 31.
- Decyzja nr 21 Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego, Dz. Urz. MC poz. 13.
- Komunikat nr 464 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie zdarzenia lotniczego nr 1000/17, Dz. Urz. ULC poz. 502.
- Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie, uprawniającej studenta lub doktoranta do otrzymania kredytu studenckiego w roku akademickim 2012/2013, Dz. Urz. MNiSW poz. 74.
- Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie Programu Szczepień Ochronnych na rok 2021, Dz. Urz. MZ poz. 117.
- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. Urz. MZ poz. 66.
- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 26 października 2012 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. Urz. MZ poz. 76.
- Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Administracji i Cyfryzacji lub przez niego nadzorowanych, Dz. Urz. MAiC poz. 28.
- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego

oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. MZ poz. 128.

Ogłoszenie nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 2 maja 2018 r. w sprawie nadania oznaczenia lokalizacji stacji stałej służby lotniczej zlokalizowanej na lądowisku Chocznia, Dz. Urz. ULC poz. 94.

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. o odwołaniu Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 771.

Postanowienie Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2015 r. o powołaniu Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 776.

Rozkaz nr 25 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie powierzenia obowiązków dowódcy centralnego obwodu operacyjnego, Dz. Urz. KGPSZ poz. 21.

Rozkaz nr 37 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie utworzenia magazynu centralnego Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Dz. Urz. KGPSZ poz. 33.

Rozkaz nr 22 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie utworzenia specjalnych zapasów żywności, Dz. Urz. KGPSZ poz. 10.

Rozkaz nr 9 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie utworzenia specjalnych zapasów żywności, Dz. Urz. KGPSZ poz. 4.

Wykaz orzecznictwa

- Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, Legalis nr 10041.
- Orzeczenie TK z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90, Legalis nr 10084.
- Orzeczenie TK z dnia 4 lutego 1991 r., U 2/90, Legalis nr 10085.
- Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, Legalis nr 37334.
- Orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, Legalis nr 10309.
- Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, Legalis nr 10341.
- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1997 r., K 24/96, Legalis nr 10362.
- Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Legalis nr 10463.
- Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 1999 r., II SA 1868/99, LEX nr 46739.
- Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, Legalis nr 46353.
- Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Legalis nr 47998.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, Legalis nr 48000.
- Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, Legalis nr 48266.
- Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, Legalis nr 49669.
- Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, Legalis nr 50917.
- Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, Legalis nr 58527.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, Legalis nr 62947.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, Legalis nr 66243.
- Wyrok TK z dnia 17 maja 2005, P 6/04, Legalis nr 686160.
- Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, Legalis nr 71527.
- Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, Legalis nr 79197.
- Wyrok TK z dnia 19 października 2009 r., K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77, Legalis nr 254426.
- Wyrok TK z dnia 28 października 2014 r., K 8/14, Legalis nr 1079557.
- Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2018 r., Ts 190/17, Legalis nr 1883236.

- Postanowienie TK z dnia 24 marca 1998 r., U 22/97, Legalis nr 10425.
- Wyrok SN z dnia 13 stycznia 1971 r., III PZP 45/70.
- Orzeczenie GKA z dnia 13 sierpnia 1971 r., BO 3332/71.
- Uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, Legalis nr 293612.
- Wyrok NSA z dnia 12 września 1997 r., II SA 1889/96, Legalis nr 41183.
- Wyrok NSA z dnia 7 marca 2008 r., II GSK 336/07, Legalis nr 150189.
- Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., I OSK 597/2011, Legalis nr 549540.
- Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2016 r., I OSK 3101/14, Legalis nr 1455624.
- Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2016 r., I OSK 3378/15, Legalis nr 1509564.
- Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r., II GSK 3434/15, Legalis nr 1577737.
- Wyrok NSA z dnia 4 września 2019 r., I GSK 1280/18.
- Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 3226/18, Legalis nr 2381555.
- Postanowienie NSA z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 303/06, Legalis nr 79128.
- Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2011 r., II GSK 1660/12, Legalis nr 1120990.
- Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., I OZ 670/12, Legalis nr 541181.
- Postanowienie NSA z dnia 18 września 2012 r., I OZ 691/12, niepubl.
- Wyrok WSA we Wrocławiu dnia 13 lipca 2005 r., IV SA/Wr 278/05, Legalis nr 160887.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 września 2009 r., II SA/Ol 529/09, Legalis nr 349512.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., III SA/Wr 857/09, Legalis nr 222900.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2011 r., III SA/Gd 587/10, Legalis nr 382942.
- Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2012 r., III SA/Łd/496/12, niepubl.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12, Legalis nr 539195.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Ol 871/13, Legalis nr 770791.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2019 r., III SA/Wa 844/19, Legalis nr 2358450.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Bd 999/19, Legalis nr 2280743.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 czerwca 2017 r., KN-I. 4131.1.357.2017.16, Legalis nr 1629628.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 13 marca 2020 r., NK-I. 4131.41.2020, Legalis nr 2292777.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 stycznia 2021 r.,
NPII.4131.1.88.2021, Legalis nr 2529666.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 lipca 2021 r., KN-I.
4131.1.429.2021.7, Legalis nr 2591951.

Wykaz stron internetowych

www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D75%26id%3D2759&ei=IJuHVca_BMKSSAHU4LKOdg&usg=AFQjCNFRXnfsKCauLYVyL7drXJcPvZT7Ew&sig2=QZuWLVXT2vz_wOSUlu3ctA&bvm=bv.96339352,d.bGQ.

www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

Konstytucja Królestwa Szwecji, libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html.

Tekst ustawy czeskiej www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/ustava.pdf.

Konstytucja Republiki Czeskiej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf.

<http://bip.msw.gov.pl/bip/kontrola/dobre-praktyki/20661,Wprowadzenie-do-kontroli-w-administracji-rzadowej.html>.

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Warszawa 2014, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%202014%2C%20nr%201%20%20C5%B9r%C3%B3d%C5%82a.pdf>.

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne, które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013.

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubóstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azyłowy*, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałecka, Wrocław 2015.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błażewski, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019.
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019.
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

Renata Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>

Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019.
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>

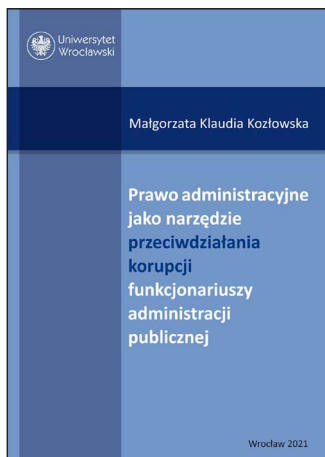
Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne, red. Jolanta Blicharz, Renata Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020.
Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>

Tadeusz Bigo *o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, redakcja naukowa: Tadeusz Kocowski, Piotr Lisowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2020.
Dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/publication/127165>

Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, Wrocław 2020.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134248>



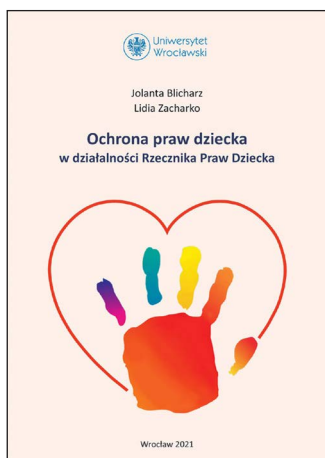
Małgorzata Klaudia Kozłowska, *Prawo administracyjne jako narzędzie przeciwdziałania korupcji funkcjonariuszy administracji publicznej*, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/134142>



Ewolucja elektronicznej administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Jerzy Korczak, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/135778>



Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021.

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/139241>

Warto w tym miejscu jeszcze aprobująco skonstatować, że dysertacja [...] nie ma wyłącznie charakteru opisowego, jest przede wszystkim dogłębną analizą teoretyczno-prawną w ramach polskiego prawa, zwłaszcza w ramach nauki prawa administracyjnego. [Autorka] prezentuje swoje analizy i rozważania na szerokim tle dotychczasowych ustaleń prawa, tworząc gruntowną podbudowę dla obecnych i przyszłych działań reformatorsko-legislacyjnych.

Potrzeba tego rodzaju opracowania monograficznego narastała od dawna. Monografia [...] Justyny Mielczarek jest pełnym, wyczerpującym, wręcz modelowym opracowaniem tytułowego zagadnienia.

z recenzji dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak, prof. US

Praca ma charakter wielowątkowy, problemy w niej poruszane mają charakter złożony i są szczególnie doniosłe teoretycznie i praktycznie. W pracy wskazano na funkcje prawa wewnętrznego, zwrócono szczególną uwagę na oddziaływanie prawa wewnętrznego na sferę prawną obywatela i innych podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji, dokonano analizy relacji pomiędzy aktami kierownictwa wewnętrznego a aktami prawa wewnętrznego, wskazano na zakres samodzielności w stanowieniu aktów prawa wewnętrznego, dokonano analizy wybranych aktów prawa wewnętrznego pod kątem sformułowanych w nauce prawa i orzecznictwie założeń i postulatów odnoszących się do tej sfery prawotwórstwa, wreszcie zwrócono uwagę na problem kontroli legalności aktów wewnętrznych. Istotne wydaje się również podjęcie próby odpowiedzi na pytanie o systemowy charakter aktów prawa wewnętrznego.

z recenzji dr. hab. Piotra Ruczkowskiego, prof. UJK, prof. UP

ISBN 978-83-66601-52-9 (druk)

ISBN 978-83-66601-53-6 (online)