

## Prawotwórcza działalność administracji – *de lege lata* i *de lege ferenda*

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia tematykę działalności prawotwórczej organów administracji publicznej. W tym celu zaprezentowano poglądy doktryny, a także uregulowania Konstytucji Rzeczypospolitej dotyczące problematyki źródeł prawa. Na tym tle wskazano m.in. na kontrowersje związane z przyjęciem zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z dychotomicznym podziałem źródeł prawa na akty powszechnie i wewnętrznie obowiązujące oraz dyskusje dotyczące stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących przez organy administracji.

**Słowa kluczowe:** źródła prawa, zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa wewnętrznie obowiązujące, przepisy administracyjne.

### 1. Wprowadzenie

Działalność prawodawcza organów administracji sięga swym rodowodem okresu państwa policyjnego, bazującego na nieskrepowanej działalności administracji, kreowanej stosownie do jej własnych wyobrażeń o celowości i słuszności podejmowanych działań. Zakres prawodawstwa administracyjnego był związany z ochroną dobra powszechnego, dobra publicznego lub interesu publicznego czy porządku prawnego. Rozwijająca się z czasem idea pozytywizmu prawniczego wykształciła koncepcję rozporządzeń administracyjnych<sup>1</sup>. W późniejszym okresie dla nazwania tej formy działalności stosowano określenie „zarządzenia”, wywodzącego się z klasycznej terminologii niemieckiej<sup>2</sup>. Prawo wydawania przepisów

---

<sup>1</sup> Obecnie formą prawodawstwa administracyjnego podejmowaną dla ochrony podobnych wartości są rozporządzenia porządkowe i przepisy porządkowane. Art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525), iż „w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Sposobność do wydawania przepisów porządkowych tworzą także ustawy samorządowe. Przykładowo można tu wskazać na art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) stanowiący, że „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Podobne unormowanie zawiera także art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).

<sup>2</sup> J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 47, Kraków 1970, s. 23-32.

administracyjnych uzasadniano przyznaniem administracji kompetencji w zakresie realizacji zadań administracyjnych, czym wykazywano generalne upoważnienie organów administracji do tworzenia aktów typu zarządzeń wydawanych „na podstawie ustawy i w celu jej wykonania”<sup>3</sup>. Zarządzenia administracyjne o charakterze ściśle wykonawczym i konkretyzujące ramowość norm prawnych stanowiły podstawową formę działalności prawodawczej administracji. Przybierały różne formy, tworząc system zarządczego prawodawstwa terenowego<sup>4</sup>.

## 2. Działalność prawodawcza administracji w poglądach doktryny

Działalność prawodawcza administracji znajduje uzasadnienie w polskiej nauce prawa administracyjnego. M. Jaroszyński, pisząc o działalności prawotwórczej organów administracji, podkreślał, że ustawy powinny regulować tylko zagadnienia o charakterze ogólnym i zasadniczym. Działalność prawotwórcza administracji stanowi element wykonawstwa ustaw i jest funkcją niesamoistną, zależną od istnienia upoważnień zawartych w ustawie. Jednak regulacja ustawowa nie ma charakteru wszechogarniającego<sup>5</sup>. Z kolei J. Starościak akcentował, że realizacja nakazów prawa jest niekiedy niemożliwa bez dokładnego ich sprecyzowania, dlatego też terenowe organy władzy i administracji zyskały prawo stanowienia aktów normatywnych<sup>6</sup>. Według innego poglądu działalność prawodawcza administracji była związana z wydawaniem aktów ogólnych, normatywnych, stanowionych na podstawie upoważnienia i odpowiedniej podstawy prawnej, szczególnie w przypadku kierowania ich do obywatela<sup>7</sup>. Problematykę działalności prawotwórczej zgłębiał także W. Zakrzewski, analizując szeroko zakres i formy prawotwórcze organów administracji<sup>8</sup>. Idąc dalej, warto wskazać na koncepcje W. Dawidowicza zwracającego uwagę na pierwotną kompetencję prawodawczą Sejmu o charakterze samoistnym, co jednak nie miało oznaczać braku możliwości przyznania organom administracji, np. Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów, czy ministrom kompetencji do wydawania aktów wykonawczych w formie rozporządzeń i zarządzeń<sup>9</sup>. Podobne uwagi czynił J. Łętowski, stwierdzając przy tym, że pomimo przyznania kompetencji prawodawczej przede wszyst-

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 65-67.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 109-116.

<sup>5</sup> M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, PWN, Warszawa 1956, s. 139.

<sup>6</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969, s. 37.

<sup>7</sup> M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Punkt Konsultacyjny Zaocznego Studium Wydziału Prawa i Administracji UMCS przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej Rzeszów 1973, s. 28-29.

<sup>8</sup> Zob. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.

<sup>9</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1987, s. 16.

kim parlamentowi, część tej kompetencji przysługuje także rządowi i innym organom administracji. Wykorzystanie tej kompetencji może nastąpić jedynie na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Jak podkreśla autor, rola prawodawstwa administracyjnego nie polega na zastępowaniu ustaw, ale na uwalnianiu ich od zbędnej szczegółowości i techniczno-fachowych detali. Z tego względu jest ono niezbędnym składnikiem porządku prawnego i nie może z formalnego punktu widzenia stanowić konkurencji dla „prawodawstwa parlamentarnego”<sup>10</sup>. Proces tworzenia prawa przez organy administracji nie ma charakteru spontanicznego, dlatego powinien być zorganizowany i zrjonalizowany oraz regulowany przez obowiązujące przepisy<sup>11</sup>. Za to E. Ochendowski zwraca uwagę na wielość zagadnień wymagających uregulowania prawnego, długą drogę legislacyjną oraz rozdrobnienie sił politycznych w parlamencie, a także na inne względy, które spowodowały uzyskanie przez organy władzy wykonawczej prawa do stanowienia aktów normatywnych, nawet tych zastępujących ustawy, czego przykładem są rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta RP<sup>12</sup>. Choć z zasady trójpodziału władzy wynika domena parlamentu w zakresie stanowienia prawa, to jednak we współczesnych państwach europejskich także organy wykonawcze zostały wyposażone w możliwość stanowienia przepisów prawnych, mających w większości przypadków charakter wykonawczy w stosunku do ustawy<sup>13</sup>. Poza tym działalność prawotwórczą, nazywaną także mianem legislacji administracyjnej<sup>14</sup>, uznaje się za jedną z form działania administracji, pozostającej niejako w cieniu działalności decyzyjnej<sup>15</sup>.

We współczesnym państwie podstawy prawotwórczej działalności administracji są najczęściej określone w ustawie zasadniczej, w ramach tematyki źródeł prawa. W związku z tym nie sposób pominąć, iż omawiana problematyka została po raz pierwszy unormowana w ramach jednego rozdziału w obecnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>16</sup> Poprzednie regulacje zakładały rozproszenie przepisów z tym związanych w poszczególnych rozdziałach Konstytucji, traktując akty prawne wydawane przez organy państwowe w sposób uboczny, przy okazji regulowania systemu organów pań-

<sup>10</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990, s. 30-31.

<sup>11</sup> Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Legislacja administracyjna*, pod red. E. Bojanowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 30.

<sup>12</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 2, „Comer” 1994, Toruń, s. 42.

<sup>13</sup> W. Chrościelewski, *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 5.

<sup>14</sup> Takie określenie stosuje m.in. Tomasz Bąkowski i L. Grzonka, rozumiejąc pod pojęciem „legislacji administracyjnej” proces tworzenia prawa przez organy administracji. Zob. T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej*, [w:] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, pod red. T. Bąkowskiego, Presscom, Wrocław 2010, s. 14 i n.; L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 1 i n.

<sup>15</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm..

stwowych, nie tworząc jednocześnie pełnego obrazu systemu źródeł prawa w sposób klarowny, wyczerpujący i zamknięty. Zatem dzięki obecnej ustawie zasadniczej, wskazywana problematyka, została po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu tak szeroko potraktowana poprzez konstrukcję zespołu przepisów prawnych dotyczących źródeł prawa<sup>17</sup>. Niezbędność takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa. Urzeczywistnienie tej zasady wymagało spełnienia przez akty prawne wielu warunków dotyczących choćby zachowania odpowiedniej relacji między tymi aktami i traktowaniem ich jako logicznego porządku ujętego w ramach systemu, a nie w ramach luźnego, przypadkowego zbioru norm<sup>18</sup>.

### 3. Działalność prawodawcza organów administracji w świetle Konstytucji

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, należy w tym miejscu nakreślić konstrukcję źródeł prawa unormowanych w art. 87-94 Konstytucji. Analiza wspomnianych przepisów wskazuje na dokonanie podziału źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązujące i źródła prawa wewnętrznie obowiązujące. Pierwszy z wymienionych katalogów został unormowany w art. 87 Konstytucji, wskazując na zaliczenie do tych źródeł: Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, co w rezultacie spowodowało utworzenie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc w tym zakresie istotną zmianę ustrojową i reakcję na funkcjonowanie wcześniej otwartego i „rozchwieanego” systemu źródeł prawa<sup>19</sup>. W jednym z orzeczeń wydanych po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. zaznaczono, że: „[...] ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego”<sup>20</sup>. Z kolei źródła prawa wewnętrznie obowiązującego zostały unormowane w art. 93 Konstytucji. Z treści tego przepisu wynika, że akty wewnętrzne 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. Do konstytucyjnego katalogu aktów prawa wewnętrznego ustrojodawca zaklasy-

<sup>17</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 110; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 56.

<sup>18</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 792.

<sup>19</sup> A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochoy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 158.

<sup>20</sup> Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000, K 25/99, Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

fikował uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93), Prezydenta (art. 142) oraz przewodniczących określonych w uchwałach komitetów (art. 149). Z jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika otwarty katalog źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego. Chociaż trzon tego systemu tworzą akty wymienione w art. 93 Konstytucji, to nie ma konstytucyjnego zakazu, aby inne podmioty mogły wydawać uchwały lub zarządzenia albo akty o innej nazwie, co dało podstawę do uznania katalogu aktów prawa wewnętrznego za otwarty, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym<sup>21</sup>.

Na tym tle należy przedstawić kilka dyskusyjnych zagadnień uwypuklonych przez praktykę stosowania nowej Konstytucji. Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe niniejszego artykułu, czynione tu uwagi będą miały jedynie charakter sygnalizacyjny. Pierwsze spostrzeżenie dotyczy skomplikowanego i czasochłonnego procesu, jakim było dostosowanie obowiązującego prawa do przepisów ustawy zasadniczej, co było związane z ustanowieniem nowego porządku prawnego. Należy tu odnotować, iż z jednej strony z chwilą wejścia w życie nowej Konstytucji, traci moc poprzednia ustawa zasadnicza i tym samym całe prawo wydane na jej podstawie. Zanika bowiem kompetencyjna podstawa i aksjologiczne uzasadnienie dla jego obowiązywania. Z drugiej strony uznaje się, iż dla naszego porządku prawnego typowe jest „przejęcie” norm przedkonstytucyjnych przez nowego ustrojodawcę, co pozwala na uniknięcie budowania całego systemu od nowa. Dostosowywanie prawodawstwa przedkonstytucyjnego do wymogów nowej Konstytucji dotyczyło eliminowania z systemu prawnego norm niezgodnych z postanowieniami nowej ustawy zasadniczej albo zastępowaniu norm przedkonstytucyjnych normami innej treści, a także na poziomie tworzenia prawa poprzez dostosowanie procedur, podmiotów i form wydawania przepisów prawnych do nowej konstytucji. Mówiąc inaczej, chodziło nie tylko o eliminowanie przepisów przedkonstytucyjnych sprzecznych z Konstytucją, ale także o ich uzgadnianie z postanowieniami Konstytucji w celu stworzenia spójnego systemu norm powiązanych normami kompetencyjnymi oraz treściowymi znajdujące wspólne aksjologiczne uzasadnienie na bazie obecnej Konstytucji<sup>22</sup>. Ustrojodawca, dostosowując zastane prawo do wymogów nowej Konstytucji, przewidział trzy zasadnicze rozwiązania. Pierwsze z nich polegało na dokonaniu przez ustrojodawcę konstytucyjnego samodzielnie pewnych zabiegów przekształcających, co dotyczyło m.in. zmiany aktów prawa miejscowego oraz przepisów prawnych obowiązujących w dniu wejścia nowej Konstytucji na akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ustawy zasadniczej, zgodnie z art. 241 ust. 7 Konstytucji. Drugie

<sup>21</sup> Zob. Wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

<sup>22</sup> S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999, s. 64-68.

z nich obejmowało nałożenie na Radę Ministrów obowiązku wykonywania określonych prac o charakterze przygotowawczym i dostosowującym. Chodziło o dokonanie przeglądu uchwał RM oraz zarządzeń wydanych przez ministrów i inne organy administracji rządowej obowiązujących w dniu wejścia nowej Konstytucji. Z tego powodu należało odróżnić przepisy wewnętrzne od przepisów mających charakter powszechnie obowiązujący, które w myśl nowej konstytucji wymagały zastąpienia rozporządzeniami. Zamierzaniem ustrojodawcy było w pierwszej kolejności dostosowanie obowiązujących aktów podustawowych do nowej Konstytucji, a dopiero w drugiej kolejności zadbanie o to, aby nowe akty normatywne zostały zharmonizowane z treścią nowej Konstytucji. Po trzecie wreszcie niektóre zadania w zakresie dostosowania prawa do wymogów Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. zostały przekazane organom prawodawczym, organom stosującym prawo, w tym sądom<sup>23</sup>. Znaczącą rolę w procesie dostosowania zastanego prawa do nowej Konstytucji odegrała ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r.<sup>24</sup> o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw. W ramach przyjętych postanowień ustalono, iż do dnia wejścia w życie ustawy tracą moc uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed wejściem w życie nowej Konstytucji, jeżeli zostały wydane bez upoważnienia ustawowego oraz inne akty normatywne Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także akty innych organów podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, jeżeli zawierają normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznie obowiązującym z wyjątkiem rozporządzeń. Ponadto straciły moc rozporządzenia wydane przez organy inne od tych wymienionych w Konstytucji RP oraz wydane bez upoważnień ustawowych.

Znaczne kontrowersje wywołało w doktrynie zagadnienie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W tym miejscu warto przypomnieć, iż celem reformatorskiego zamysłu ustrojodawcy było zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Należy jednak wskazać, iż zasada ta doznaje osłabienia na gruncie postanowień Konstytucji. Z tego względu wymaga podkreślenia, iż w aspekcie przedmiotowym źródła prawa powszechnie obowiązującego obejmują inne akty nie wymienione w art. 87 Konstytucji, co dotyczy choćby rozporządzeń z mocą ustawy uregulowanych w art. 234 Konstytucji RP. Co warto podkreślić ustawa zasadnicza, dokonując wyczerpującego wyliczenia kategorii źródeł prawa, wprowadziła odesłania nie do pojedynczych form tworzenia prawa, ale do całych ich grup. Uwaga ta odnosi się do aktów

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 70-73.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

prawa miejscowego, prawa stanowionego przez organizację międzynarodową oraz prawa międzynarodowego, jeżeli na podstawie art. 9 Konstytucji zostanie uznane za źródło prawa<sup>25</sup>. Z drugiej strony nie sposób pominąć argumentów wysuwanych w doktrynie świadczących o zbyt wąsko określonym zamknięciu systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W tym kontekście zwraca uwagę opinia K. Działochoy: „Przekornie mówiąc, można powiedzieć, że jak się szczelnie czegoś nie zamknie, to [...] przez uchylone drzwi wlezie wszystko”<sup>26</sup>. Niedomknięcie Konstytucji w postaci innych niż wskazanych w Konstytucji form aktów normatywnych lub innych niż wskazane w niej podmioty jest zjawiskiem niebezpiecznym, gdyż nie wiadomo jak szeroko ta „niedomknięta furтка” zostanie otwarta przez praktykę ze względu na arbitralność władzy prawodawczej<sup>27</sup>.

Nawiązując do powyższego, podstawę zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego stanowiła idea uniemożliwienia organom administracji swobody działalności prawotwórczej. Z tego powodu należy zaakcentować pogląd autorstwa J. Jeżewskiego, który podkreśla, iż „[...] regulacja konstytucyjna zmierza do tworzenia zamkniętego systemu źródeł prawa, gdyż wyłącza inne, niż konstytucyjne, reguły jego uzupełniania lub przekształcania”<sup>28</sup>. Podobne stanowisko przyjmuje B. Banaszak, w opinii którego zamknięty system źródeł prawa „wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i niezajdującymi legitymacji na gruncie konstytucyjnych założeń prawodawstwa”<sup>29</sup>. P. Winczorek dodaje jednocześnie, iż celem zamknięcia systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego był zamiar zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przed arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej<sup>30</sup>. Powyższe świadczy o braku możliwości przyjęcia idei swobody działalności prawotwórczej organów administracji. Prawotwórstwo administracyjne powinno być zamknięte w ramach wykonawczego charakteru działań administracji, nie pozwalając tym samym na instrumentalne posługiwanie się prawem dla realizacji zamierzonych przez siebie celów.

Kolejny z analizowanych dylematów dotyczył spostrzeżenia, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie bez racji pozostaje pogląd uznający dychotomiczność podziału na akty prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązujące, co nie po-

<sup>25</sup> M. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 134.

<sup>26</sup> K. Działochoa, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 104.

<sup>27</sup> S. Wronkowska, *Podsumowanie*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 117.

<sup>28</sup> J. Jeżewski, *Komentarz do art. 87 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 154.

<sup>29</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 426-427.

<sup>30</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r...*, s. 109.

zostawia miejsca dla innych kategorii źródeł prawa<sup>31</sup>, ale jednocześnie nie wyklucza to wyodrębnienia aktów normatywnych niebędących źródłami prawa w sensie konstytucyjnym, lecz prawną formą działania o tym charakterze<sup>32</sup>. Z tego względu nie sposób nie zauważyć, iż dychotomiczny katalog źródeł prawa powoduje w istocie trudności z zakwalifikowaniem aktów, które są adresowane do obywatela, a nie zostały zawarte w katalogu aktów powszechnie obowiązujących. Jednym z przykładów takich aktów jest uchwała senatu określająca warunki i tryb rekrutacji na studia lub uchwała Rady Polityki Pieniężnej, które powtarzając przepisy ustawy, nie tworzą nowych norm prawnych. Powoduje to wątpliwości z uznaniem ich za akty normatywne. Natomiast adresowanie tych aktów do obywatela wzbudza wątpliwości, co do możliwości uznania ich za akty prawa wewnętrznego<sup>33</sup>.

Szczególnie wiele problemów sprawia ocena pozakonstytucyjnych aktów normatywnych wydawanych przez podmioty administrujące, niebędące ani centralnymi, ani terenowymi organami administracji. Kontynuując ten wątek, warto zwrócić uwagę na wątpliwości związane z ustaleniem miejsca aktów zakładowych w systemie źródeł prawa. Jak wskazuje R. Raszewska-Skałecka, „Przepisy stanowione przez organy zakładów administracyjnych trudno jest wbudować w konstytucyjny system źródeł prawa, który nie wyraża się *expressis verbis* o aktach normatywnych typu statuty i regulaminy zakładów administracyjnych”<sup>34</sup>. Z tego powodu autorka zwraca uwagę na pominięcie wskazanych aktów zarówno w art. 87 Konstytucji, jak i w art. 93 ustawy zasadniczej. Ze względu na to, że charakter normatywny statutu i regulaminu nie jest kwestionowany, należy przyjąć, iż stanowią one akty o zróżnicowanym charakterze. Stąd wypływa wniosek, że prawo zakładowe zawiera więc normy zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Z uwagi na to, w celu uniknięcia wniosku o niekonstytucyjność ww. aktów, należy uznać za zgodne z prawem wszelkie działania prawotwórcze mające oparcie w aktach należących do konstytucyjnego katalogu<sup>35</sup>.

Dyskusje wokół nowej Konstytucji RP dotyczyły także problemu „stanowienia prawa” przez liczne władze administracyjne w nowej Konstytucji. W opinii M. Kuleszy pozbawienie tych organów sposobności do ustanowienia przepisów powszechnie obowiązujących nie pozwala na poprawne funkcjonowanie administracji, co w konsekwencji może doprowa-

---

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), System źródeł w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000, s. 6-7.

<sup>32</sup> P. Ruczkowski, *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, Prz. Sejm. 2014, nr 1, s. 64.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 72.

<sup>34</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 314.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 327.



dzić do paraliżu państwa<sup>36</sup>. Zdaniem autora<sup>37</sup> koncepcja rozdziału III oparta jest na błędnych założeniach terminologicznych, co powoduje sprzeczność z innymi przepisami ustrojowymi Konstytucji. Powoduje to konieczność przyjęcia bardzo ścisłego rozumienia pojęcia „źródła prawa”<sup>38</sup>. Tematyka podniesiona przez autora znalazła wyraz w żywej dyskusji toczony nad tym zagadnieniem, znajdując niewielu zwolenników<sup>39</sup>, a za to stosunkowo szeroką rzeszę przeciwników koncepcji sformułowanej przez M. Kuleszę<sup>40</sup>. Jak zauważa J. Świątkiewicz, konsekwencją utraty uprawnień przez organy centralne stało się niebezpieczne zjawisko „przemycania” norm powszechnie obowiązujących pod nazwą komunikatów, obwieszczeń itp.<sup>41</sup> Poza tym wskazywano także, iż problem stanowienia przepisów wykonawczych w sferze działania centralnych organów administracji rządowej nie jest problemem nierozzerwalnym na gruncie nowej Konstytucji. Podkreślano, że rozwiązywaniem praktycznym dotyczącym wydawania aktów powszechnie obowiązujących przez centralne organy administracji jest uregulowanie relacji między ministrem a podległym mu organem centralnym wyrażającym się w przekonaniu, iż projekty rozporządzeń dotyczących centralnych organów są tworzone przez te organy, choć wydawane w formie aktu normatywnego przez ministrów albo Prezesa Rady Ministrów czy Radę Ministrów<sup>42</sup>.

Idąc dalej, należy zwrócić uwagę na dyskusje w doktrynie dotyczące aktów prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji akty te są wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, na obszarze działania tych organów. Jak zauważa P. Lisowski i A. Ostapski, widoczna jest tendencja do ograniczenia sfery normatywnej organów administracji rządowej, co jednak nie wpływa na wagę i praktyczne znaczenie tych aktów. Natomiast brak konstytucyjnego standardu w zakresie granic ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wyróżnia te akty w stosunku do rozporządzeń, w stosunku do których wymagane jest legitymizowanie szczegółowym upoważnieniem, o którym mowa w art. 92 Konstytucji<sup>43</sup>. W dyskusji toczony na ten temat

<sup>36</sup> M. Kulesza, *Źródła prawa i „przepisy administracyjne” w świetle nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 88-89.

<sup>37</sup> M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP1998, z. 2; M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*, ST 2000, nr 9.

<sup>38</sup> M. Kulesza, *Źródła prawa i „przepisy administracyjne” w świetle nowej konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 95.

<sup>39</sup> Pierwsi z nich podkreślali, że administracja nowoczesnego państwa nie może obyć się bez kompetencji do wydawania przepisów administracyjnych, a masowe wydawanie rozporządzeń przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, czy ministrów może doprowadzić do niskiej jakości tych aktów prawnych, M. Mordziński, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.106-108.

<sup>40</sup> Zob. np. J. Świątkiewicz, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.101-102; K. Działocha, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s.103-104.

<sup>41</sup> J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s.101-102.

<sup>42</sup> M. Niezgodka-Medek, *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce...*, s. 110.

<sup>43</sup> P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 28-29, 117-118.

nie sposób pominąć wypowiedzi D. Dąbek, która podejmuje ocenę funkcjonowania prawa miejscowego z punktu widzenia 25 lat od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego i powierzenia mu kompetencji tworzenia prawa miejscowego. Autorka zwraca uwagę na to, że prawo miejscowe stanowi najsłabsze ogniwo w ukształtowanym systemie źródeł prawa w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. z uwagi na niewystarczające ustawowe podstawy zasad jego tworzenia i sprawowania nad nim kontroli. Poza tym, za niekorzystne dla prawotwórstwa miejscowego D. Dąbek uznaje m.in. włączenie do jednej kategorii aktów organów prawotwórczych hierarchicznie podległych rządowi oraz organów samorządu terytorialnego o zupełnie odmiennym usytuowaniu, a także brak zamkniętego katalogu organów prawotwórczych i dopuszczalnych form stanowienia prawa oraz pozostawienia w ustawach szczególnych regulacji dotyczących zasad tego prawa i braku ich skoordynowania z ustawami sądownoadministracyjnymi<sup>44</sup>, co powoduje wadliwość tego prawa i postulaty tworzenia specjalnej ustawy regulującej zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego oraz kontroli nad nimi<sup>45</sup>.

W płaszczyźnie badawczej nauki prawa znajdują uzasadnienie również akty prawa wewnętrznego. Po pierwsze w doktrynie teorii prawa panuje pogląd, iż system aktów prawa wewnętrznego został zamknięty pod względem przedmiotowym, czyli w zakresie formy pod postacią której może występować akt prawa wewnętrznego<sup>46</sup>. Zdaniem J. Zimmermanna określenie „źródła prawa” dotyczy tylko aktów wewnętrznych określonych w Konstytucji<sup>47</sup>. Innego zdania jest P. Ruczkowski, choć jak twierdzi autor ocena pozakonstytucyjnych aktów normatywnych, wydanych przez podmioty administracyjne, niebędące ani centralnymi, ani terenowymi organami administracji, wzbudza pewne niejasności. Według autora czyni to pogląd o zamknięciu źródeł prawa wewnętrźnie

---

<sup>44</sup> D. Dąbek, omawiając kształt polskiego sądownictwa administracyjnego, wskazuje na znaczenie trzech ustaw: ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające – prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm. ) i ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.). Idąc dalej, autorka zaznacza, że większość zasad w zakresie kontroli legalności aktów prawa miejscowego, sprawowanej przez sądy administracyjne, zostało uregulowanych w stawach ustrojowych, tj. w ustawach samorządowych i w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zdaniem autorki, rozrzucenie przepisów dotyczących sądowej kontroli aktów prawa miejscowego jest niekorzystne ze względu na brak w ustawie o sądownictwie administracyjnym kompleksowej regulacji dotyczącej zasad postępowania przed tymi sądami. W konsekwencji powoduje to istnienie licznych wątpliwości wynikających z ich wzajemnego ujednoczenia oraz spójności z ustawami sądownoadministracyjnymi<sup>45</sup>. Określając wzajemne stosunki pomiędzy tymi ustawami, autorka podkreśla, że ustawy ustrojowe mają pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami ustaw sądownoadministracyjnych. Z tego względu będą one miały zastosowanie, gdy ustawy sądownoadministracyjne pomijają konkretną kwestię albo regulują ją odrębnie. Założenie to jest jednak w praktyce mało przydatne z uwagi na liczne niezgodności ustaw sądownoadministracyjnych z ustawami szczególnymi. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 267-268.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>46</sup> S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce ...*, s. 57.

<sup>47</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 107.

obowiązującego pod względem przedmiotowym za w pewnym stopniu uzasadniony. Źródła prawa administracyjnego zawierają szereg aktów nieznanymi innym gałęziom prawa, dlatego ich charakter prawny, a także zgodność z konstytucją mogą budzić wątpliwości. Ostatecznie autor opowiada się za uznaniem za źródła prawa nie tylko aktów określonych w art. 93 Konstytucji, ale także innych aktów wydawanych w trybie określonym w tym artykule<sup>48</sup>. Po drugie przyjęcie otwartego katalogu aktów prawa wewnętrznego było spowodowane rozszerzeniem skali występowania aktów wewnętrznych w formach zmiennych, dowolnych, niepoddających się rygorom właściwym dla aktów prawa wewnętrznego, co spowodowało uznanie go za obszar prawa niepewnego. Z tego względu „odkrywaniem sfery cienia” nazwano próbę dokonania naukowej systematyzacji aktów prawa wewnętrznego. Najczęściej obok aktów mocno osadzonych w praktyce administracyjnej, tj. zarządzeń, instrukcji, okólników, wytycznych, statutów czy regulaminów, wskazuje się na szereg aktów znacznie trudniejszych do weryfikacji, których przykładami są: zawiadomienia, telegramy, karty dokumentacyjne lub arkusze kontroli<sup>49</sup>. Poza tym należy zauważyć swoisty chaos pojęciowy dotyczący form aktów prawa wewnętrznego, wyrażający się w stwierdzeniu, iż nazwa aktu niekoniecznie przesądza o jego charakterze prawnym<sup>50</sup>. Praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego powoduje więc sporo wątpliwości, także w zakresie spójności katalogu aktów prawa wewnętrznego, co z kolei skłania do refleksji nad zasadnością ujmowania aktów prawa wewnętrznego w ramach systemu, który oznacza przecież zbiór relacji, zapewniający wewnętrzne uporządkowanie elementów powiązanych ze sobą w sposób zapewniający jednolitość, a także hierarchiczność aktów pozostających w jednym systemie<sup>51</sup>. Po trzecie, nie budzi wątpliwości, iż pomimo konstytucyjnego zakazu wpływu aktów prawa wewnętrznego na prawa i obowiązki jednostki, w rzeczywistości oddziałują one na sytuację prawną jednostki. Z tego powodu należy przytoczyć wypowiedź J. Jeżewskiego, który pisze, iż „Mimo utrzymującego się poglądu o ich ograniczonym zasięgu obowiązywania i odrębności wobec prawa powszechnego, sądy wielokrotnie odkrywały, że akty wewnętrzne wywierają silny wpływ kształtujący sytuację prawną jednostek”<sup>52</sup>. J. Filipek z kolei twierdzi, iż choć akty wewnętrzne są bezpośrednio kierowane do organów i jednostek organizacyjnych, to

<sup>48</sup> P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s.142-144.

<sup>49</sup> J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 164-165; J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 45-46.

<sup>50</sup> Zob. J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 48.

<sup>51</sup> P. Winczorek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, PWN, J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, Warszawa 1981, s. 125; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris”, Warszawa 2008, s. 175.

<sup>52</sup> J. Jeżewski, *Komentarz do art. 93 Konstytucji...*, s. 164.

i tak rzutują w różnym stopniu na sferę faktycznych i prawnych interesów obywatela<sup>53</sup>. Podobne argumenty wysuwa P. Ruczkowski, podkreślając, że w praktyce akty prawa wewnętrznego wywierają przynajmniej pośredni wpływ na sferę praw i obowiązków obywatela oraz innych podmiotów zewnętrznych względem administracji<sup>54</sup>.

#### 4. Wnioski

Przytoczone tu rozważania miały na celu zwrócenie uwagi na wiele niejasności, z którymi związana jest praktyka funkcjonowania źródeł prawa na gruncie obowiązującej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., co pozwala na wysunięcie wniosków na temat obowiązującego prawa (*de lege lata*). Wątpliwości te są tym bardziej warte analizy, gdyż jak podkreśla Z. Ziemiński: „Im bardziej mętna jest koncepcja źródeł prawa jakiegoś systemu prawa, tym więcej jest miejsca dla doraźnych gier politycznych w funkcjonowaniu systemu i tym trudniej jest realizować z powodzeniem wyniosły postulat demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>55</sup>. Uregulowana konstytucyjnie koncepcja źródeł prawa wzbudza nadto wiele wątpliwości, które przeważnie wynikają z niewystarczająco precyzyjnych i konsekwentnych sformułowań Konstytucji<sup>56</sup>. Jedna z nich dotyczy zauważonej przez doktrynę tendencji do swobodnego, szerokiego interpretowania cech aktów prawa wewnętrznego<sup>57</sup>. Poza tym należy zwrócić uwagę na system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także jego zamknięty charakter, co było konsekwencją przyjęcia idei uniemożliwiającej organom administracji swobodę działalności prawotwórczej. Niestety, redakcja przepisów dotyczących źródeł prawa nie ułatwia tego rozstrzygnięcia. Z tego powodu warte

<sup>53</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze, cz. I, Kraków 2003, s. 89.

<sup>54</sup> P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa...*, s. 249.

<sup>55</sup> Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 117.

<sup>56</sup> S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa...*, Warszawa 1999, s. 57.

<sup>57</sup> Przykładowo można wskazać na praktykę powoływania podstawy prawnej, która częściowo jest niezgodna z Konstytucją. Akty prawa wewnętrznego powinny być wydawane tylko na podstawie ustawy, zatem nie mogą być one wydawane na podstawie aktu innego niż ustawa oraz na podstawie przepisów ustaw w związku z aktami. Zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 117. Poza tym, niejednokrotnie zdarza się, iż akty prawa wewnętrznego są wydawane na podstawie statutu, np. zarządzenie nr 5/13 Głównego Inspektora Pracy z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie powołania Komisji Głównego Inspektora Pracy do Spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie oraz sposobu finansowania jej działalności, źródło: [http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px\\_2013\\_zarz\\_05.pdf](http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px_2013_zarz_05.pdf), (dostęp: 29.06.2015 r.). Poza tym w doktrynie nadal występuje spór, co do wskazania podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów. Uchwały mogą być wydawane na podstawie ogólnej konstytucyjnej normy konstytucyjnej stanowiącej podstawę uprawnień Rady Ministrów Z innego założenia wychodzi P. Sarnecki, uznając, iż obowiązek wydawania zarządzeń tylko na podstawie ustawy ma swoje bezpośrednie odniesienie również do uchwał, z uwagi na bezpośredni wpływ art. 93 na wszystkie akty prawa wewnętrznego. Zob. W. Płowiec, *op. cit.*, s. 86-97.

rozważenia byłoby (*de lege ferenda*) precyzyjne uregulowanie zagadnień związanych z problematyką źródeł prawa. Postulat ten dotyczy choćby wyczerpującego określenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego w art. 87 Konstytucji czy też zmian związanych z uporządkowaniem źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego. Niewystarczająca jakość aktów prawa wewnętrznego skłania do refleksji nad zapewnieniem właściwej kontroli nad tymi aktami. W literaturze wysuwany jest pogląd postulujący rozszerzenie kognicji sądów administracyjnych na akty generalno-abstrakcyjne organów centralnych, co przede wszystkim dotyczy aktów organów administracyjnych znajdujących się najwyższej w hierarchii organów administracyjnych, np. Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Prezydenta<sup>58</sup>.

Powyższe uwagi zasługują na podkreślenie, gdyż w demokratycznym państwie prawnym nie można przyjąć idei swobody działalności prawotwórczej organów administracji publicznej. Gwarantem praw i wolności jednostki w państwie prawa jest zasada najdalej idącego ograniczenia prawotwórstwa administracyjnego, gdyż w państwie prawa prawotwórstwo należy wyłącznie do władzy ustawodawczej. Co więcej, państwo prawa z zasady krępuje prawem powszechnie obowiązującym całą działalność administracyjną, szczególnie działalność prawotwórczą. W związku z tym działalność ta nie może być traktowana jako instrument działania administracji, gdyż istnieje duże ryzyko, iż organy administracyjne będą wkraczać w sferę praw i wolności obywateli, ponieważ prawotwórstwo administracyjne stanowi najmocniejszą formę ingerencji w prawa i wolności jednostki.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bąkowski T. (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Presscom, Wrocław 2010.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Chrościelewski W., *Akt administracyjny generalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 1994.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1987.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Działocha K., Głos w dyskusji, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.

---

<sup>58</sup> P. Ruczkowski, *op. cit.*, s. 402.

- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego). XLII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2000.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Zakamycze, cz. I, Kraków 2003.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, z. 47, Kraków 1970.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956.
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 87 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Jeżewski J., *Wewnętrzne prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Kierek M., Sand K., Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Punkt Konsultacyjny Zaocznego Studium Wydziału Prawa i Administracji UMCS przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, Rzeszów 1973.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 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*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Kulesza M., *Przepisy administracyjne w zamkniętym systemie źródeł prawa*, ST 2000, nr 9.
- Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego* [w:] *Legislacja administracyjna*, pod red. E. Bojanowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Lisowski P., A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris”, Warszawa 2008.
- Mordziński M., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.

- Niezgódka-Medek M., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, wyd. 2, „Comer”, Toruń 1994.
- Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Pichlak M., *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego*, Poznań 2006.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Pozytywistyczna koncepcja prawa a konstytucyjne akty prawa wewnętrznego oraz pozakonstytucyjne akty normatywne administracji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1969.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Świątkiewicz J., *Głos w dyskusji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- P. Winczorek, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1981.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Wronkowska S. Podsumowanie, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Master, Warszawa 1999.
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1979.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

## Wykaz aktów prawnych

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 595, ze zm.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające – prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wskazuje, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 525.

Zarządzenie nr 5/13 Głównego Inspektora Pracy z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie powołania Komisji Głównego Inspektora Pracy do Spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie oraz sposobu finansowania jej działalności, [http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px\\_2013\\_zarz\\_05.pdf](http://www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/px_2013_zarz_05.pdf), (dostęp: 29.06.2015 r.).

## Wykaz orzeczeń sądowych

Wyrok TK z 28 czerwca 2000, K 25/99, Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648.

Wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

## Law-making activity of administration – *de lege lata* and *de lege ferenda*

**Summary:** The article presents the subject of law-making activity of public administration authorities. For this purpose, they presented the views of the doctrine and the rules of the Constitution of Poland to address the issue of legal sources. Against this background indicated, among others, the controversy over the adoption of a closed system sources of universally binding, with division of the sources of law to acts commonly and internally mandatory and discussions on generally applicable rulemaking by the authorities.

**Key words:** sources of law, a closed system of sources of law, legal acts in force internally, administrative regulations.