

Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego

Abstrakt

Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych dookreślają zakres dozwolonej prawem samodzielności prawotwórczej zakładu. Rozważania obejmują wybrane kwestie w zakresie prawa zakładowego na przykładzie statutów i regulaminów wydawanych przez organy administracji publicznej dla zakładów administracyjnych oraz wydawanych przez organy zakładów administracyjnych.

Słowa kluczowe

zakład administracyjny, statut, regulamin, źródła prawa, prawo zakładowe.

1. Prawny charakter układu zakład administracyjny – użytkownik zakładu

W demokratycznym państwie prawa zakład administracyjny nie stanowi *res interna* administracji świadczącej, a prawo zakładowe nie jest jakimś rodzajem prawa pozakonstytucyjnego¹. Jak pisze P. Lisowski, „Zaakceptowano [...] prawny charakter układu zakład – destynatariusz. Podnosi się jednakże również elementy swoiste będące konsekwencją wewnętrznego charakteru powiązań między administracją a administrowanymi. Nie można jednak uznać, by z tego powodu prawo zakładowe było w całości prawem wewnętrznym w takim samym znaczeniu, jakie ustalono dla aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego. [...] nie można zaakceptować przede wszystkim dla tej części norm tworzonych w zakładach, które traktują o kwestiach materialnych i procesowych bezpośrednio dotyczących administrowanych. W takiej sytuacji mamy w istocie do czynienia z wejściem w materię, w zasadzie zastrzeżone dla norm powszechnie obowiązującego prawa”².

¹ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVIII, s. 181–225; P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska), niepubl., s. 137–138, 151; *idem*, *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjnoprawne)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 207–219; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 440–458.

² P. Lisowski, *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych (prawo zakładowe)*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 101.

Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa³ dotyczą z jednej strony aspektu ustrojowo-prawnego administracji publicznej, z drugiej zaś – praw i obowiązków jednostki, która korzysta ze świadczeń zakładu administracyjnego. To natomiast jest, nie ulega wątpliwości, materia konstytucyjna. W ocenie A. Błasia i T. Kuty, jest to szczególna grupa aktów normatywnych, a skoro tak, to „statuty i regulaminy podobnie jak wszystkie akty normatywne administracji publicznej muszą posiadać podstawę ustawą, mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego”⁴. Należy stanąć na stanowisku, jak pisze P. Chmielnicki, że „statuty i regulaminy zakładów administracyjnych są źródłami prawa w rozumieniu Konstytucji”⁵. Jako akty normatywne prawa zakładowego mają zasadnicze znaczenie dla określenia sytuacji prawnej zakładu i jego użytkowników. Statut i regulamin zakładu administracyjnego to akty normatywne pochodzenia ustawowego i nie mogą być stanowione z naruszeniem Konstytucji RP⁶. Niewątpliwie, statut i regulamin zakładu administracyjnego stanowione są na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych (np. w ustawie o systemie oświaty⁷, czy w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym⁸) i regulują prawa i obowiązki jednostki, która korzysta ze świadczeń zakładu administracyjnego. Zauważmy, że w demokratycznym państwie prawa o prawach i obowiązkach może decydować tylko akt prawa powszechnie obowiązującego. Jest to wszakże materia wyłączona z regulacji prawnych wewnętrznych. W demokratycznym państwie prawa o prawach i obowiązkach jednostki – bez względu na rodzaj instytucji publicznej wypowiedzającej się w tym zakresie – przesądza prawo powszechnie obowiązujące⁹.

Z reguły statut określa organizację zakładu administracyjnego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w zakładzie administracyjnym. Przykładem statutu zakładu administracyjnego może być statut uczelni określający

³ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV, s. 191–220; *eadem*, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; *eadem*, *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII, s. 259–291.

⁴ A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998, s. 48.

⁵ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 96.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja RP.

⁷ Zob. art. 60 ust. 1 i 2 oraz art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.), dalej jako u.s.o., w zakresie statutu szkół publicznych i szkół niepublicznych.

⁸ Zob. art. 56 ust. 1 i 1a oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.), dalej jako p.s.w., w zakresie statutu uczelni publicznej i uczelni niepublicznej. W kwestii regulaminu studiów zob. art. 160 ust. 1 i art. 161 ust. 1 p.s.w.

⁹ Zob. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*

szczegółowo ustrój i funkcjonowanie uczelni, w zakresie nieuregulowanym ustawą. Regulamin zaś określa najczęściej prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z tych praw i sposób wypełniania obowiązków przez użytkowników zakładu. Przykładem regulaminowej regulacji praw i obowiązków użytkowników zakładu może być regulamin studiów określający prawa i obowiązki studentów. Jak podnosi P. Chmielnicki, są to dwa typy aktów ustrojowo-organizacyjnych, które określają w ich treści ustrój zakładów administracyjnych (dotyczą trybu pracy organów zakładu, uprawnień destynatariuszy, trybu udzielania świadczeń, zasad kontroli i nadzoru nad zakładem)¹⁰. Zdaniem tego autora, „Nie są to odrębne rodzaje źródeł prawa, ale tradycyjne, konwencjonalne nazwy, których nie należy wiązać z charakterem i treścią norm stanowionych w tych aktach”¹¹. Dlatego też, w pełni należy się zgodzić z P. Lisowskim, że „normy prawa zakładowego kierowane do administrowanych będą wewnętrznie obowiązujące (np. określające prawa i obowiązki użytkowników zakładu), inne natomiast będą normami o charakterze powszechnie obowiązującym (np. określające zasady przyjmowania do zakładu administracyjnego). [...] funkcjonować też będą «normalne» normy wewnętrzne, tj. obowiązujące w układzie hierarchicznego podporządkowania, ustanowione na forum zakładu administracyjnego normy wyznaczające relacje między przełożonymi a podwładnymi”¹².

Statut i regulamin zakładu administracyjnego powinny być traktowane jako akty normatywne określające zakres dozwolonej prawem samodzielności prawotwórczej zakładu¹³. Rozważania dotyczą prawnej samodzielności prawotwórczej w kształtowaniu treści statutów i regulaminów wydawanych przez organy administracji publicznej dla zakładów administracyjnych oraz wydawanych przez organy zakładów administracyjnych. Podkreślmy, uprawnienie do uchwalania lub nadawania tych aktów może przysługiwać: 1) szczególnym organom kolegialnym, 2) organom administracji rządowej lub samorządowej, 3) organom zakładów administracyjnych¹⁴. Zważywszy jednak na charakter i przeznaczenie opracowania, niniejsza analiza doktrynalna nie będzie wyczerpująca.

¹⁰ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 94–95.

¹¹ P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 94.

¹² P. Lisowski, *Akty normatywne stanowione...*, s. 101.

¹³ Zob. R. Raszewska-Skałeczka, *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. Rocznice utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, t. CCXCV, s. 339–353. Konstytuując statut czy regulamin zakładu administracyjnego, trzeba zająć stanowisko w kwestii zagadnień pozostawionych przez ustawę do rozstrzygnięcia w tych aktach.

¹⁴ Zob. P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 95.

2. Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej według Profesora Adama Błasia¹⁵

W literaturze prawa administracyjnego i nauce administracji w państwie prawa nie ustaje dyskusja nad kwestią związania prawnego i dozwolonej przez prawo swobody

¹⁵ Zob. A. Błaś, *Związanie prawem działań administracji publicznej. Zakresy swobody działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 212–229; *idem*, *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI, s. 23–32; *idem*, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przełęcz Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI, s. 7–11; *idem*, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2073, „Prawo” 1998, t. CCLXIII, w których mowa m.in. o zakresach prawnej samodzielności administracji publicznej. Studia te autorka otrzymała od Pana Profesora Adama Błasia z wpisem w nich: „z prośbą o przyjęcie tej pracy i z prośbą o rozwinięcie tych studiów”. Ta i inne prace badawcze Pana Profesora, o których mowa w publikacji, niejednokrotnie stawały się i są doniosłym impulsem do dyskusji naukowej i wyzwaniem dla przedstawicieli nauki prawa. Problemy badawcze, które stawia i rozwiązuje Pan Profesor Adam Błaś w rozległym dorobku naukowym w dziedzinie prawa administracyjnego i nauki administracji, zwracają uwagę tak oryginalnością, jak i znakomitym wyczuciem polskiego Uczzonego złożoności i aktualności dylematów administracji publicznej i jej przeobrażenia w demokratycznym państwie prawa. Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej w warunkach gospodarki rynkowej, formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych inspirują do dalszych prac badawczych zapoczątkowanych przez Pana Profesora Adama Błasia. Pionierskie i cieszące się naukowym uznaniem okazują się badania naukowe Pana Profesora w ramach Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów, poświęcone problemowi pewności i niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. Jak pisze Pan Profesor Adam Błaś w publikacji A. Błaś (red.), *Wprowadzenie [w:] Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, s. 28: „Gdy klasyczne idee prawa administracyjnego podlegają dziś reinterpretacji na skalę niespotykaną, warto wrócić do źródeł i przypomnieć ideę fundamentalną prawa administracyjnego – pewność sytuacji prawnej jednostki, kształtowaną przez prawo i działania władzy administracyjnej”. W pełni należy się zgodzić z Profesorem Adamem Błasiem, że współczesny obywatel „oczekuje od prawa i od władzy administracyjnej stałości, jakiejś minimalnej trwałości swych praw i obowiązków, oczekuje pewności swej sytuacji prawnej”. Z kolei, w publikacji A. Błaś (red.), *Przedmowa [w:] Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, s. 13, w niezwykle trafny sposób pokazuje Pan Profesor Adam Błaś oblicza niepewności sytuacji prawnej jednostki, które jak pisze „mogą być różne, bo różne są ich źródła, szerzej zaś – różne są czynniki, które tę niepewność implikują. Możemy nawet mówić o wykształcaniu się zróżnicowanych mechanizmów praktycznych implikujących stany niepewności sytuacji prawnej jednostki”. W ostatnim też czasie Pan Profesor Adam Błaś w publikacji A. Błaś (red.), *Wprowadzenie [w:] Antywartości w prawie administracyjnym* (w druku), wnikliwie zauważa, że „osłabianie pozycji jednostki wobec władzy administracyjnej jest zjawiskiem związanym z osłabianiem prawa stanowionego, zwłaszcza zaś z jego niestabilnością, jego nieprzewidywalnością, niejednoznacznością, nieokreślonością i brakiem bezpieczeństwa prawnego dla jednostki”. Zważywszy, że w tradycji wrocławskiej szkoły administratywistyki, jak pisze przedstawiciel tej szkoły Profesor Adam Błaś, „administrację publiczną jako przedmiot badań naukowych wiązano zawsze z prawem, zaś same badania prowadzono przede wszystkim na gruncie nauki administracji i nauk prawa administracyjnego”. Badania prowadzone nad znaczeniem, jakie ma dla administracji publicznej z jednej strony prawo, z drugiej – fakt, zapoczątkowane przez Profesora Franciszka Longchamp de Berier były nie tylko kontynuowane i rozwijane w pracach naukowych przez Pana Profesora Adama Błasia, ale i stały się inspiracją twórczości naukowej dla przyszłych pokoleń przedstawicieli nauki prawa. Artykuł niniejszy wpisuje się w rozwinięcie studiów nad kwestią związania prawnego i prawnej samodzielności zakładów administracyjnych w stanowieniu aktów prawa zakładowego (statutu i regulaminu zakładowego). W niniejszym artykule autorka uwzględni też rozważania podjęte w publikacji R. Raszevska-Skałeczka, *Kwestia związania prawnego i swobody...*

czy też „samodzielności” działania organów administracji publicznej¹⁶. Ewolucja doktrynalna poglądów na ten temat, w ocenie A. Błaś, wskazuje, że, „problem «swobody» administracji publicznej pojawia się w literaturze prawa administracyjnego w zmienionej terminologii jako problem dozwolonej przez prawo «samodzielności» działania organów administracji publicznej”¹⁷.

Statuty i regulaminy jako akty prawa zakładowego są prawem tworzonym dla tych wszystkich, którzy znajdują się w określonych przez nie sytuacjach. Zagadnienia objęte tematem niniejszego opracowania koncentrują się wokół wybranych problemów prawotwórstwa zakładowego w formie statutu i regulaminu. Zarówno wielość odesłań ustawowych do tych aktów prawa zakładowego, jak i obszar regulacji tymi źródłami prawa stanowi o prawnej samodzielności działalności prawotwórczej zakładu administracyjnego.

Przyjmuje się, iż praktycznie każdy typ normy prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego, procesowego jest źródłem jakiejś postaci samodzielności organu, który tę normę stosuje¹⁸. Przyjąć należy, że „zasada pełnego związania prawnego działań administracji publicznej w powiązaniu z fundamentalnym założeniem, że każde działanie administracji musi posiadać podstawę prawną, [...] nie oznacza, że prawo powszechnie obowiązujące nie pozostawia określonych zakresów swobody działania dla organów administracji publicznej”¹⁹. W procesie ustawodawczym i w doktrynie wciąż powraca się do formułowanych pytań: w jakim stopniu prawo wyznacza administrację? i w jakim stopniu administracja tworzy prawo?²⁰. Obraz prawa – pisał F. Longchamps de Brier – daje częściowy obraz administracji, jest to obraz nieobejmujący „w swym zakresie wszystkich znamion poszczególnych konkretów”, ale – pisał dalej – mitem jest „jakoby prawotwórstwo było czymś stale wykluczającym się z administracją”²¹. W państwie

¹⁶ Zob. A. Błaś, *Samodzielność działania organu ...*, s. 7–11. Zdaniem Autora, „O ile nie kwestionowaną wartością demokratycznego państwa prawnego jest prawne związanie administracji publicznej, to nie kwestionowanym motywem badawczym rodzącym nieprzerwanie aktualne pytania badawcze jest dylemat zakresu związania prawnego administracji publicznej i zakresu prawnie dopuszczalnej samodzielności działania tej administracji. [...] ustawodawca coraz szerzej dopuszcza, w różnym zakresie, możliwości samodzielnego działania organów administracji publicznej [...]”, *ibidem*, s. 8–9.

¹⁷ Samodzielność działania organów administracji publicznej nie stanowi konstytucyjnej zasady państwa prawa. Szerzej na ten temat zob. A. Błaś, *Samodzielność działania...*, s. 7–11; *idem*, *Studia z nauki...*, s. 39–48; *idem*, *Między swobodą...*, s. 23–32; *idem*, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 99 i n.; J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 230–241.

¹⁸ A. Błaś, *Studia z nauki...*, s. 48.

¹⁹ A. Błaś, *Zakresy swobody działania administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 230.

²⁰ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 151–191.

²¹ Zob. A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego – główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 32.

prawnym nie można mówić o administracji publicznej bez prawa administracyjnego²². Administracja publiczna jest powołana do wprowadzenia w życie prawa administracyjnego²³. Prawo wytycza nie tylko granice jej wyodrębnienia, ale także reguluje jej aktywność prawotwórczą. Związanie prawem administracji publicznej może przybierać postać regulacji ścisłej lub też mniej czy bardziej luźnej²⁴.

Zasada związania administracji publicznej prawem w państwie prawnym oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych sferach i tymi środkami, do których je prawo upoważnia, w każdym przypadku muszą posiadać podstawę prawną swojego działania²⁵. Zasadą jest więc związanie administracji publicznej prawem. Każde działanie organu administracji publicznej musi legitymować się odpowiednią podstawą prawną – oparte na normie ustawowej upoważniającej: a) do podjęcia działania, b) do podjęcia działania w określonej formie, c) do podjęcia działania w określonych warunkach²⁶. Gdy brak takich upoważnień – szerzej, gdy brak podstaw prawnych do podjęcia działania, organy administracji publicznej nie mogą podjąć żadnego działania. Zasada związania prawnego wszystkich działań administracji oznacza bowiem, że wszystkie działania administracji publicznej są legitymowane prawnie przynajmniej obowiązkiem wykazania się upoważnieniem do podjęcia działania. A zatem, wszystkie działania administracji publicznej, w tym i zakładów administracyjnych muszą być zawsze odnoszone do prawa, które stanowi nie tylko dla nich podstawę prawną, ale zakreśla dla tych działań także nieprzekraczalne granice²⁷. Z kolei, działanie w granicach prawa – ilekroć upoważnienie dane przez normę ustawową dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to władza publiczna może z tej samodzielności korzystać, ale zawsze w ramach i w granicach prawa. Jest to więc samodzielność związana zawsze z normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami prawa²⁸. W celu rozwiązania konkretnej sprawy organy administracji publicznej mogą stosować tylko te formy działania, których stosowanie jest w danego rodzaju przypadkach wskazane lub dozwolone prawem²⁹.

²² J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. L, s. 149.

²³ A. Błaś, *Między swobodą...*, s. 23 i n.; zob., J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Kraków 1995, s. 37.

²⁴ Zob. A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989.

²⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 15.

²⁶ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 28.

²⁷ A. Błaś, *Działania administracji publicznej. Związanie prawem działań administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 225.

²⁸ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje...*, s. 28.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r. SA 767/81 – „OSP i KA” 1983, nr 3 z glosą Z. Janowicza; zob. także glosę J. Jendrośki i B. Adamiak, „OSP i KA” 1983, nr 5; także wyrok NSA z dnia 7 listopada 1996 r. SA/Sz 742/96, „ONSA” 1997, z. 4.

Przyjęcie założenia, iż każde działanie administracji musi zostać w pełni, w sposób wyczerpujący zdefiniowane prawnie, uznać należy za idące zbyt daleko. Wydaje się, iż obowiązująca Konstytucja RP nie daje podstaw do tak daleko idącej wykładni zasady praworządności działania organów administracji publicznej. Koncepcja skrajnie legalistyczna pozostaje w kolizji z samą istotą administracji publicznej jako zjawiska zmiennego i ewoluującego³⁰. Źródłem swobody są „nie tylko delegacje ustawowe i upoważnienia ustawowe dla organów administracji publicznej. [...] źródłem pewnej swobody organów administracyjnych może być także konstrukcja samej normy prawa i obiektywne prawidłowości rządzące procesem wykonywania normy prawa, wszakże zawsze ogólnej, zawsze pozostawiającej pewien luz, który musi wypełnić organ administracyjny, wykonujący tę normę. Żadna przecież norma prawa nie jest w stanie określić wyczerpująco wszystkich przyszłych możliwych przypadków praktycznych, w jakich przyjdzie organowi administracyjnemu ją wykonywać. Żaden ustawodawca nie potrafi z góry przewidzieć, w jakich okolicznościach faktycznych, w obliczu jakich faktów, administracja będzie zobowiązana wykonywać ustawy”³¹. Zauważmy, „fakty przyszłe, nie znane w momencie stanowienia normy prawa i nie dające się w tym momencie przewidzieć, w pewnym sensie uzupełniają strukturę obowiązującego prawa, w pewien sposób współtworzą strukturę tego prawa i dokonuje się to wszystko z dużym udziałem administracji publicznej, w procesie wykonywania przez nią prawa stanowionego”³².

Niekwestionowanym jednak celem badawczym wciąż pozostaje zakres związania prawnego administracji publicznej i zakres prawnie dopuszczalnej samodzielności działania organu administracji publicznej. Badania naukowe prowadzone nad samodzielnością działania administracji publicznej przeprowadzane są głównie w kategoriach legalności rozumianej jako zgodność lub niezgodność z prawem, bądź też w kategoriach praworządności rozumianej szeroko jako poddanie każdej kategorii działań administracji publicznej porządkowi prawnemu. Z założenia demokratycznego państwa prawnego wynikają dwie ważne dla administracji publicznej zasady³³: „1) zasada nadrzędności ustawy w systemie prawa, zgodnie z którą wszystkie inne źródła prawa muszą, nie tylko formalnie, być zgodne z ustawami, lecz również materialnie powinny służyć ich wykonywaniu, nawet wówczas, gdy tylko konkretyzują przepisy ustawowe; 2) zasada wyłączności ustawy (wyłącznej materii ustawowej), zgodnie z którą najważniejsze dla funkcjonowania państwa i jego organów oraz dla życia obywateli sprawy powinny być rozstrzygane wyłącznie w drodze ustawowej, a nie w drodze innych aktów normatyw-

³⁰ R. Gałęski, *Miejsce zwyczaju w działaniach administracji publicznej państwa prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2545, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LVII, s. 101.

³¹ J. Boć (red.), *Administracja...*, s. 239.

³² *Ibidem*, s. 240.

³³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 81.

nych”. Realizacji tych podstawowych zasad służy teoria stopniowej (wieloszczeblowej) budowy prawa³⁴. Analizując konstytucyjną regulację źródeł prawa, jak pisze A. Błaś, „można stwierdzić, że choć Konstytucja Rzeczypospolitej bezspornie rygoryzuje w rozmaity sposób system źródeł prawa administracyjnego, zakreślając w miarę precyzyjnie zasady i formy stanowienia aktów normatywnych administracji publicznej, to jednak pozostawia do uregulowania ustawowego więcej niż można sądzić”³⁵. Zauważmy tu, że statuty i regulaminy zakładów administracyjnych mają charakter dwoisty, tzn. są zarówno aktami wykonawczymi do ustawy, jak i prawotwórczymi. Hierarchiczna budowa porządku prawnego zakłada, iż akt niższej rangi nie może być sprzeczny z aktem nadrzędnej rangi. Jeśli taka sprzeczność wystąpi, to należy ją usunąć. Wynika stąd potrzeba badania konstytucyjności ustaw oraz zgodności aktów niższej rangi z aktami wyższej rangi, a zwłaszcza z ustawą. Badanie takie to zadanie sądów konstytucyjnych (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego)³⁶.

Organy administracji publicznej muszą działać zarówno na podstawie prawa, jak i w jego granicach. Wszystko, co nie jest organowi ustawą dozwolone, jest mu zabronione³⁷. W pełni wypada się zgodzić z A. Błasiem, według którego „formuła demokratycznego państwa prawnego zakłada, iż żadna kategoria działań administracji państwowej nie może być zwolniona z legitymacji ustawowej i wszystkie działania administracji powinny znajdować swą podstawę prawną w normach materialnych tworzonych przez ustawodawcę”³⁸. Zauważyć należy, iż wobec wielości i stale się rozrastającej liczby zadań, jakie ma do wykonania współcześnie administracja publiczna, postulat permanentnej regulacji prawnej jej działań staje się iluzją. Ustawodawca nigdy nie był, nie jest i nie będzie w stanie przewidzieć wszystkich możliwości, sytuacji, z jakimi przyjdzie się zetknąć organom administracji w bieżących procesach administrowania. Swoboda działań organów administracji nie sprzeciwia się zasadom państwa prawnego, pod warunkiem że prawo zezwala organom na dokonywanie wyboru i kształtowanie form działania oraz określa granice tej swobody. Administracja publiczna podejmująca działania w obrębie wyznaczonej prawem swobody działa w ramach przysługujących jej tzw. uprawnień dyskrecyjnych³⁹. Dyskrecyjne uprawnienia organu muszą także wynikać z wyraź-

³⁴ Twórcą jest uczony austriacki Adolf Merkl, przedstawiciel wiedeńskiej szkoły pozytywizmu prawnego. Według Merkla cała budowa prawa jest budową stopniową. Zob. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 81; por. A. Błaś, *Studia z nauki...*, s. 53.

³⁵ A. Błaś, *Studia z nauki...*, s. 54.

³⁶ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 81.

³⁷ Zob. J. Jendrośka, *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, s. 71 i n.

³⁸ A. Błaś, *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1524, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, t. XXX, s. 9.

³⁹ A. Błaś, *Dyskrecyjne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji 70-tych*

nego przepisu prawa materialnego. W doktrynie prawa administracyjnego uprawnienia dyskrecyjne organów administracji publicznej pojmowane są jako swoboda organu administracji publicznej w wykonywaniu normy prawa⁴⁰. A. Błaś zauważa, iż „organy administracji publicznej nie mogą ograniczać ani rozszerzać konstytucyjnie określonych praw i wolności obywatela, lecz łatwo zauważyć, że konstrukcje prawne będące źródłem dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej zawarte są niemal we wszystkich aktach prawa powszechnie obowiązującego [...]”⁴¹.

Mimo iż cała działalność administracji publicznej jest określona normami prawa, to jednak stopień związania prawem nie jest jednolity. W tej materii warto posłużyć się trzystopniowym modelem związania prawnego działalności administracji⁴², zgodnie z którym można mówić o: 1) działaniu administracji w pełnym związaniu, gdy ustawa szczegółowo reguluje działalność organu, a swoboda organu ograniczona jest do koniecznego minimum, 2) działaniu niewyczerpująco uregulowanym prawnie oraz 3) działaniu nieuregulowanym prawnie, gdzie działanie organu odbywa się na podstawie normy kompetencyjnej. Ustawodawca określa kompetencje organu, pozostawiając mu niekiedy swobodę wyboru formy ich realizacji.

3. Prawotwórcza działalność zakładu administracyjnego – zarys problemu⁴³

Zakłady administracyjne należą do grupy jednostek organizacyjnych zdecentralizowanych, co oznacza, że korzystają z prawnie określonej samodzielności w wykonywaniu swych zadań, a funkcje nadzorcze organów nadrzędnych zakładu są również re-

urodzin Prof. Zbigniewa Leońskiego, Poznań 1999, s. 45 i n.; *idem*, *Zakresy dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu we Wrocławiu”, t. II, z. 1, pod red. J. Kroszela, Poznań–Wrocław 1999, s. 79 i n. Według A. Błasia, „władza dyskrecyjna administracji publicznej jest w pierwszym rzędzie zjawiskiem z zakresu stosowania prawa przez organy administracji publicznej. W pewnym stopniu jest to także zjawisko z zakresu tworzenia prawa – ściślej – prawa tworzonego przy pomocy konstrukcji, które nie określają działań administracji szczegółowo i wyczerpująco. To właśnie te konstrukcje są źródłem dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej w znaczeniu formalnym” – A. Błaś, *Dyskrecyjne uprawnienia...*, s. 45; zob. także A. Błaś, *Konstrukcje prawne dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej we współczesnym prawie administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5; A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 80 i n.

⁴⁰ A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 23.

⁴¹ *Ibidem*, s. 23.

⁴² Zob. A. Błaś, *Między swobodą...*, s. 28–29; także R. Gałęski, *op. cit.*, s. 104.

⁴³ Autorka pisze na ten temat też w publikacji *Kwestia związania prawnego...*

glamentowane prawnie w stopniu gwarantującym samodzielność zakładu⁴⁴. Przepisy prawne ustanawiają pewne typowe środki nadzoru – głównie weryfikacyjnego, charakterystyczne dla układu zdecentralizowanego⁴⁵. Organ nadrzędny może wpływać na działalność jednostek (organów) podległych tylko wtedy, gdy odpowiedni przepis na to zezwala i jedynie za pomocą prawnie określonych środków, a nie w sposób nieograniczony. W tym znaczeniu zdecentralizowana jednostka administracji to jednostka prawnie wyposażona we względną samodzielność działania⁴⁶. W sytuacji prawnej zakładu posiadanie względnej samodzielności oznacza, że chociaż o celowości powołania zakładu decyduje odpowiedni organ administracji, to jednak z chwilą, gdy zakład został już powołany, o wzajemnym układzie stosunków między organem powołującym a zakładem rozstrzyga już nie organ powołujący, lecz sama ustawa, co gwarantuje organom powstałej jednostki stopień samodzielności prawnej wobec organu kreującego⁴⁷. Szczegółowy zakres działania danego zakładu administracyjnego określa statut nadany przez odpowiedni organ państwowy lub uchwalony przez organy zakładu i zatwierdzony przez organ państwowy. Organ ten skrępowany jest zawsze przepisami ustawy w dziedzinie formułowania postanowień statutu, a zwłaszcza w zakresie tworzenia podstaw stosunków prawnych między nim a zakładem.

Należałoby w tym miejscu zaznaczyć, że ustawodawca różnicuje stopień samodzielności prawodawczej organów zakładów administracyjnych w zakresie tworzenia prawa zakładowego na przykładzie statutów i regulaminów. Porządek funkcjonowania szkoły jest ustalany normami prawa administracyjnego ustanawianymi w przepisach powszechnie obowiązujących, przepisach resortowych niższej rangi oraz w normach ustanawianych przez organy szkoły. Zauważmy, zakres samorządności normodawczej⁴⁸ szkoły wyższej wyznaczają jej kompetencje normotwórcze. Podstawowym aktem normodawczym – wewnątrzzakładowym jest statut szkoły. Wielość odesłań do regulacji statutowych jest podstawą samorządności normodawczej uczelni. Statut staje się praktycznie niezbędnym aktem normatywnym, bez którego uczelnia nie może sprawnie działać, gdyż ustawa wielu spraw nie reguluje. Dla umocnienia samorządności uczelni istotne znaczenie ma odesłanie uregulowania wielu ważnych spraw, zwłaszcza z zakresu struktury wewnętrznej i organizacji szkoły wyższej, do jej statutu. Samorządność szkoły gwarantują jej prawa – zwłaszcza prawo do uchwalenia statutu uczelni, wyboru władz uczelni i realizowania innych ro-

⁴⁴ J. Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978, s. 94; por. J. Homplewicz, *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 51 i n.

⁴⁵ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21–24 i 46–52.

⁴⁶ M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 69–70.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 70.

⁴⁸ Zob. B. Howorka, *Samorządna uczelnia i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1983, nr 2, s. 19–25; Z. Leoński, *Statut wyższej uczelni*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10, s. 29–41; J. Wróblewski, *Samorządność szkoły wyższej i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 9, s. 11 i n.

dzajów działalności. Statut szkoły wyższej spełnia tu rolę „wewnętrznej konstytucji” w systemie aktów prawnych obowiązujących w danej uczelni. Zawiera on zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania uczelni.

Odesłanie przez ustawę do uregulowania określonych spraw w statucie, regulaminie lub przepisach wewnętrznych (np. uchwał senatu albo zarządzeń rektora) może być zrealizowane przez wyraźne wskazanie statutu lub regulaminu jako miejsca odpowiednich uregulowań bądź przez powstrzymanie się ustawodawcy od uregulowania tych spraw w samej ustawie. Ten sposób jest możliwy do wykorzystania pod warunkiem przyjęcia w ustawie zasady, że sprawy nieokreślone w ustawie są regulowane w statucie lub przepisach wewnętrznych zakładu (np. uczelni) bez potrzeby szczegółowej delegacji ustawowej. Do uregulowania określonej sprawy w rozporządzeniach wykonawczych niezbędna jest wyraźna delegacja ustawy. Ustawa nie normuje zatem całości problematyki ustrojowej i organizacyjnej szkół wyższych, odsyłając w znacznej mierze do regulacji autonomicznych uczelni – ich statutów. Jest to konsekwencją przyznania szkołom wyższym charakteru samorządowego. Wyraża się on m.in. w możliwości względnie samodzielnego ustanawiania przez organy szkoły wyższej zagadnień ustrojowych i organizacyjnych. Statut stanowi zasadniczy akt prawa wewnątrzzakładowego, regulujący sytuację jednostki organizacyjnej w sposób bardziej szczegółowy niż przepisy określające o zasadach działania tego rodzaju zakładów, stanowione przez organy państwa. Statut można uznać za swoistą „konstytucję” zakładu administracyjnego, jakim jest szkoła w systemie oświaty. Uchwalenie statutu, nadanie statutu zakładowi nastąpić może jedynie tylko w takich sytuacjach, kiedy akty normatywne (ustawy bądź przepis wykonawczy) przewidują posiadanie przez zakład aktu tej rangi. Postanowienia statutu muszą być zgodne z odpowiednim aktem normatywnym, w stosunku do którego są niejako przepisem wykonawczym, powinny postanowienia tego aktu normatywnego uzupełniać. Posiadanie statutu przez zakład administracyjny jest w takiej sytuacji, gdy stanowi o tym odpowiedni akt normatywny, obowiązkowe⁴⁹.

W literaturze J. Filipek zauważa, że „przepisy zawarte w statutach regulują w ramach ustawowo określonych szczegółowe formy zależności organizacyjnej i funkcjonalnej danej jednostki organizacyjnej administracji państwowej oraz status organizacyjny i podział kompetencji w jej obrębie. Zwykle statut jest swoistym źródłem prawa uzewnętrzniającym w zakresie, w jakim domaga się tego praktyka działania, samodzielność i niezależność jednostki administracji zdecentralizowanej wobec organów powołanych do jej nadzorowania. Opracowuje go sama jednostka podporządkowana, z tym, że jest on zatwierdzany przez organ, który ją nadzoruje. Niemniej, i w systemie administra-

⁴⁹ B. Howorka, *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9, s. 87–88. Por. A. Jeżowski, *Kłopoty ze szkolną konstytucją*, „Dyrektor Szkoły” 1995, nr 12, s. 13–15 – używa określenia „szkolna konstytucja” do statutu szkoły.

cji scentralizowanej organ odpowiedzialny za działalność jednostki podporządkowanej może być ustawowo zobowiązany do nadania jej statutu. Wtedy w jednostce takiej następuje prawne utrwalenie jej struktury organizacyjnej i wewnętrznego podziału kompetencji⁵⁰. J. Zimmermann zauważa, że statuty i regulaminy mogą być zaliczone do „swoistych” źródeł prawa przez to, że również i ich status prawny jest dyskusyjny. Statuty i regulaminy zakładowe w ocenie tego Autora, „wraz z innymi aktami generalnymi wydawanymi przez organy zakładów administracyjnych tworzą w ten sposób prawo zakładowe, które w zależności od stopnia decentralizacji danego zakładu ma być bardziej lub mniej niezależny od regulacji powszechnych”⁵¹.

Podjmując problematykę statutu szkoły wyższej⁵², B. Howorka wskazał, że tryb uchwalania tego aktu normatywnego wyraża jedną z podstawowych zasad samorządności szkoły wyższej. Statut powinien normować wszystkie postanowienia dotyczące zadań, zasad działania i zakresu kompetencji organów uczelni, zarówno organów kolegialnych, jak też i organów jednoosobowych. Statut winien być aktem normatywnym regulującym zgodnie z ustawą wszystkie sprawy związane z funkcjonowaniem zakładu, problemy dotyczące pracowników i destinariuszy. B. Howorka zwraca uwagę, iż „działanie [...] jednostek organizacyjnych normowane jest wewnątrzzakładowymi aktami prawnymi, określającymi nie tylko szczegółowo zadania tych jednostek, ale stanowiącymi, jakie organy, o jakich kompetencjach w nich działają i nimi kierują, w jaki sposób kształtowana jest ich struktura organizacyjna, jakie procedury obowiązują przy załatwianiu spraw określonego typu itp. Ponadto w zakładach publicznych obowiązują akty normatywne, które stanowią o prawach i obowiązkach destinariuszy tych zakładów, a także o zasadach działania organizacji, które na podstawie obowiązujących przepisów mogą tworzyć destinariusze. Akty te stanowią także o tym, jakie osoby, o jakich kwalifikacjach i na jakich stanowiskach mogą być w tych jednostkach organizacyjnych zatrudniane, często mówią o niektórych szczególnych elementach pragmatyki tych jednostek, a także o tym, jaki wewnętrzny porządek obowiązuje w danym zakładzie. Określają one również związane z procesem pracy obowiązki zakładu i pracowników”⁵³. Przedmiot regulacji w statucie lub regulaminie powinien stanowić kwestie, które wynikają ze szczegółowych delegacji ustawy bądź rozporządzenia oraz wszelkie inne sprawy dotyczące działalności uczelni albo instytucji do spraw regulacji, nieuregulowane w ustawie lub rozporządzeniu i niezabronione. Statut lub regulamin należy uznać za właściwy we wszystkich sprawach szkolnictwa wyższego nieuregulowanych w ustawie lub rozporządzeniu i nienależących do materii ustawowej. Sta-

⁵⁰ J. Filipek, *op. cit.*, s. 63.

⁵¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 155.

⁵² B. Howorka, *Samorządna uczelnia...*; *idem*, s. 19–25; *Wewnątrzzakładowe akty...*, s. 85–86; por. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 361–363; Z. Leoński, *op. cit.*, s. 29.

⁵³ B. Howorka, *Wewnątrzzakładowe akty...*, s. 83.

tut i regulamin należy potraktować jako źródło prawa o szkolnictwie wyższym⁵⁴. Statut szkoły wyższej określa strukturę administracji szkoły. W szczególności statuuje część kompetencji senatu, rady wydziału, dziekana, rad instytutów i ich dyrektorów, komisji uczelnianych itp. Statut normuje wiele spraw związanych z wyborami organów szkoły, skład organów kolegialnych, liczbę stanowisk organów jednoosobowych (prorektorzy, dziekani, zastępcy dyrektora administracyjnego i inni), niepołączalność stanowisk w szkole, proceduralne kwestie zaprzestania pełnienia funkcji w czasie trwania kadencji przez organy jednoosobowe. Tak szerokie pole regulacji statutowej stanowi więc o samorządności normodawczej szkoły wyższej⁵⁵.

Statut szkoły wyższej winien być traktowany jako akt normatywny, który określa zakres samorządności zakładu – uczelni. Niewątpliwie, statut powinien ustosunkować się do tych wszystkich zagadnień, o których stanowi ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym, odsyłając je do skonkretyzowania w statucie. Powinien zawierać wszystkie postanowienia dotyczące zadań, zasad działania i kompetencji szkoły wyższej, jej organów zarówno kolegialnych, jak i jednoosobowych. Statut winien być aktem normującym wszystkie fundamentalne problemy zakładu, jego pracowników i destinariuszy. Do określającym w swej treści kompetencje „społeczności akademickiej”, gwarantujące jej wpływ na najważniejsze sprawy uczelni, a przede wszystkim na to, kto będzie kierował uczelnią, jakie są kompetencje wybieralnych jej organów.

Statut uczelni publicznej uchwała jej senat większością co najmniej dwóch trzecich głosów swojego składu, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w uczelni (art. 56 ust. 1 p.s.w.). Przepisy art. 56 ust. 1 i 1a p.s.w. „normują tryb uchwalenia statutu uczelni publicznej” – najważniejszego wewnątrzuczelnianego aktu normatywnego, regulującego życie uczelni. Statut ma bowiem określać nie tylko sprawy wyraźnie przekazane przez ustawę do statutowego unormowania, lecz generalnie „sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie” (art. 17)⁵⁶. „[...] statut uczelni musi być zgodny z ustawą i innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa; tam, gdzie ustawodawca wyraźnie reguluje materie statutowe, tj. upoważnia do unormowania określonych spraw w statucie, statut nie może wykraczać poza ramy upoważnienia ustawowego (wyrok SN z dnia 19 marca 2008 r., I PK 227/07, LEX nr 465978)”⁵⁷.

⁵⁴ P. Militz, *System źródeł prawa w szkolnictwie wyższym*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Warszawa 1999, s. 46.

⁵⁵ J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 15–16.

⁵⁶ Przepis art. 17 p.s.w. Sprawy związane z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowane w ustawie określa statut uczelni, zwany dalej „statutem”. Stanowi istotną gwarancję jej konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii.

⁵⁷ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 212; por. J. Korczak, *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007, s. 55–76.

Statut zakładu administracyjnego powinien zapewnić samodzielność organizacyjną zakładu, która w pewnym stopniu będzie go wyróżniała spośród innych zakładów. Statut – postrzegany jako „szkolna konstytucja” – sytuuje zakład – szkołę w jej naturalnym środowisku, określając funkcje, zadania i oczekiwania społeczności szkolnej, akademickiej. Powinien statuować to, co jest istotą tej i tylko tej szkoły, oddawać jej niepowtarzalność i klimat. Zawierać kwestie zasadnicze dla funkcjonowania szkoły. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.o. statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać w szczególności:

- „1) nazwę i typ szkoły lub placówki oraz ich cele i zadania;
- 2) organ prowadzący szkołę lub placówkę;
- 3) organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje;
- 4) organizację szkoły lub placówki;
- 5) zakres zadań nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- 6) (uchylony)
- 7) prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły”.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół i placówek artystycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określa, w drodze rozporządzenia, ramowe statuty szkół i placówek publicznych, uwzględniając w szczególności ogólne zasady organizacji szkoły lub placówki, a także zakresy spraw, które powinny być określone w statucie szkoły lub placówki oświatowej. Statuty ramowe są, zdaniem M. Pilicha, „przepisami prawa powszechnie obowiązującego i wyznaczają standardy organizacyjne dla szkół (placówek) publicznych. Ramowe statuty regulują przykładowo: 1) zasady ustalania nazwy szkoły, 2) przedział liczebności oddziałów szkolnych w niektórych szkołach (integracyjnych, specjalnych), 3) zadania nauczycieli (m.in. udział w pracach zespołów programowych, przedmiotowych, wychowawczych lub innych zespołów nauczycielskich), 4) zasady sporządzania arkuszy organizacji”⁵⁸. Kwestie szczegółowe, mogące wymagać częstych zmian, należałoby pozostawić do rozstrzygnięcia aktom rangi niższej – regulaminom⁵⁹.

Regulamin studiów uchwała senat uczelni co najmniej na pięć miesięcy przed początkiem roku akademickiego (art. 161 ust. 1 p.s.w.). Regulamin studiów wchodzi w życie z początkiem roku akademickiego, po uzgodnieniu z uczelnianym organem uchwałodawczym samorządu studenckiego. Jeżeli w ciągu trzech miesięcy od uchwalenia regulaminu senat uczelni i uczelniany organ uchwałodawczy samorządu studenckiego nie dojdą do porozumienia w sprawie jego treści, regulamin wchodzi w życie na mocy ponownej uchwały senatu uczelni podjętej większością co najmniej dwóch trzecich gło-

⁵⁸ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 652.

⁵⁹ Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin szkolnego zakładu administracyjnego w świetle obowiązującego systemu źródeł prawa*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *op. cit.*, s. 37–53.

sów jego statutowego składu (art. 161 ust. 2 p.s.w.). W uczelniach wojskowych oraz w uczelniach służb państwowych regulamin studiów wchodzi w życie po zatwierdzeniu odpowiednio przez Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 161 ust. 3 ustawy). Dodajmy, że do zmiany regulaminu studiów stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1–3 (art. 161 ust. 4 p.s.w.).

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 162⁶⁰ p.s.w. wydał rozporządzenie z dnia 25 września 2014 r. w sprawie warunków, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach⁶¹. Zgodnie z § 1 niniejszego rozporządzenia, postanowienia regulaminu studiów w uczelniach określają:

- „1) czas trwania oraz organizację roku akademickiego, w tym terminy rozpoczęcia i zakończenia zajęć;
- 2) termin i sposób podawania do wiadomości studentów programów studiów, w tym planów studiów;
- 3) prawa i obowiązki studentów związane z organizacją i tokiem studiów;
- 4) warunki i tryb odbywania zajęć dydaktycznych, sposób i tryb odbywania studenckich praktyk zawodowych oraz przygotowywania prac dyplomowych;
- 5) stosowane skale ocen;
- 6) stosowane metody wyrażania osiągnięć studenta zgodnie z Europejskim Systemem Transferu i Akumulacji Punktów (ECTS);

⁶⁰ Zgodnie z art. 162 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, warunki, jakim muszą odpowiadać postanowienia regulaminu studiów w uczelniach, uwzględniając:

- 1) czas trwania roku akademickiego,
- 2) warunki i tryb odbywania zajęć dydaktycznych,
- 3) stosowane skale ocen,
- 4) tryb przeprowadzania, na wniosek studenta lub promotora, otwartego egzaminu dyplomowego,
- 5) tryb skreślenia z listy studentów,
- 6) warunki:
 - a) odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej,
 - b) przyznawania urlopów,
 - c) wznawiania studiów,
 - d) zmiany kierunku lub formy studiów,
 - e) przeprowadzania egzaminów i uzyskiwania zaliczeń,
 - f) dopuszczenia do egzaminu dyplomowego,
 - g) ukończenia studiów,
- 7) warunki właściwej realizacji procesu dydaktycznego, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi,
- 8) warunki odbywania studiów przez studentów przyjętych na studia w wyniku potwierdzenia efektów uczenia się, z uwzględnieniem indywidualnego planu studiów i opieki naukowej – mając na uwadze potrzebę zapewnienia prawidłowego wykonywania praw studenta w toku studiów”.

⁶¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1302.

- 7) warunki przenoszenia i uznawania zajęć zaliczonych przez studenta w jednostce organizacyjnej uczelni macierzystej lub w innej uczelni, w tym zagranicznej, zgodnie z zasadami systemu przenoszenia osiągnięć;
- 8) warunki odbywania studiów według indywidualnego programu studiów, w tym planu studiów, z uwzględnieniem opieki naukowej;
- 9) warunki odbywania studiów przez studentów przyjętych na studia w wyniku potwierdzenia efektów uczenia się z uwzględnieniem indywidualnego planu studiów i opieki naukowej;
- 10) warunki i tryb realizacji kształcenia w ramach indywidualnych studiów międzyobszarowych;
- 11) warunki i tryb uczestniczenia wybitnie uzdolnionych uczniów w zajęciach przewidzianych tokiem studiów na kierunkach zgodnych z uzdolnieniami oraz zasady zaliczania tych zajęć;
- 12) zakres i warunki prowadzenia zajęć dydaktycznych, przeprowadzania sprawdzianów wiedzy lub umiejętności i egzaminów dyplomowych oraz przygotowywania prac dyplomowych w języku obcym;
- 13) tryb skreślenia studenta z listy studentów, w tym sposób stwierdzania niepodjęcia studiów, sposób i tryb stwierdzania braku postępów w nauce oraz formę składania rezygnacji ze studiów;
- 14) warunki przyznawania studentom urlopów od zajęć, w tym czas trwania urlopu krótkoterminowego i długoterminowego, oraz usprawiedliwiania krótkotrwałej nieobecności na zajęciach;
- 15) warunki zmiany kierunku lub formy studiów;
- 16) warunki i tryb uzyskiwania zaliczeń i składania egzaminów w roku lub semestrze, w tym zaliczania studenckich praktyk zawodowych;
- 17) warunki przeprowadzania egzaminu komisyjnego, w tym skład komisji przeprowadzającej egzamin komisyjny oraz formy tego egzaminu, z uwzględnieniem udziału w egzaminie obserwatora wskazanego przez studenta;
- 18) sposób informowania studentów o uzyskanych wynikach egzaminów i zaliczeń;
- 19) sposób i tryb udzielania warunkowego zezwolenia na podjęcie studiów w następnym roku lub semestrze;
- 20) warunki dopuszczenia do egzaminu dyplomowego i tryb jego składania oraz sposób obliczania wyniku studiów;
- 21) tryb przeprowadzania, na wniosek studenta lub promotora, otwartego egzaminu dyplomowego;
- 22) warunki wznawiania studiów;
- 23) warunki ukończenia studiów”.

W świetle § 2 ww. rozporządzenia, „regulamin studiów określa sposób dostosowania organizacji i właściwej realizacji procesu dydaktycznego do szczególnych potrzeb studentów będących osobami niepełnosprawnymi, w tym dostosowania warunków odbywania studiów do rodzaju niepełnosprawności”.

Samodzielność zakładów administracyjnych w zakresie stanowienia aktów ogólnych rangi regulaminów dla destynatariuszy jest niewielka⁶². Zjawisko to można analizować dopiero po przybliżeniu zalet i wad ustalania regulaminów, tak przez organy zakładu, jak i przez organy nadzorcze. W literaturze przedmiotu zauważa się, że organ zakładu najlepiej potrafi ustalić problematykę, która powinna być ujęta w regulaminie, z drugiej strony – stanowienie regulaminów przez organy zakładu może prowadzić do zbyt wąskiego określenia obowiązków tego zakładu. Temu można zapobiec przez wprowadzenie obowiązku zatwierdzania regulaminu przez organ nadzorczy⁶³. Wydawanie zaś regulaminów przez organy nadzorcze, a przede wszystkim centralne, prowadzi do jednolitości przepisów regulaminowych dla wszystkich zakładów danego rodzaju, ale może też prowadzić do zbiurokratyzowania administracji zakładowej, przez zbyt szczegółowe jej związanie normami ustalonymi przez organy nadzorcze⁶⁴. Wybór sposobu konstruowania regulaminu zakładu nie jest sprawą prostą. J. Starościk uważa, iż ujemnym skutkiem ustalania regulaminu przez organy zakładu można zapobiec, przez nałożenie obowiązku zatwierdzenia regulaminu przez organ nadzorczy. Wynika stąd, że wybór sposobu ustanowienia regulaminu zakładu nie jest sprawą tak oczywistą i dlatego też proponuje się rozwiązania pośrednie⁶⁵. M. Elżanowski zwraca uwagę, by do wydawania regulaminu upoważnić ogólnozakładowy organ kolegialny przy udziale przedstawicieli destynatariuszy, a jeżeli takiego organu nie ma – to przez kierownika zakładu, po uzgodnieniu treści regulaminu z reprezentacją użytkowników i pracowników. Jego zdaniem to rozwiązanie umożliwi dostosowanie regulaminu do warunków miejscowych i zapewni wpływ użytkowników i pracowników na kształtowanie jego treści – dzięki czemu zwiększy się świadomość prawna użytkowników – współtwórców regulaminu⁶⁶. Dostrzega on jednak niebezpieczeństwo niejednorodności rozwiązań regulaminowych, dlatego proponuje wydanie przez właściwy organ centralny zasad ustalania treści regulaminu oraz wprowadzenie obowiązku zatwierdzania go przez organ nadzorczy⁶⁷. Tak, jak koncepcja J. Starościka, tak i propozycja M. Elżanowskiego zmierza do zagwarantowania

⁶² E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 107.

⁶³ J. Starościk, *Studia z zakresu teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 125–126.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 126.

⁶⁵ M. Elżanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8–9, s. 338–339.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 338.

⁶⁷ *Ibidem*.

zakładom pewnej, tylko ograniczonej sfery uprawnień w zakresie ustalania norm regulaminowych, gdyż o zasadniczych kwestiach mają decydować organy centralne. Z punktu widzenia obywateli korzystniejsza wydaje się jednolita regulacja uprawnień i obowiązków destinariuszy określonego rodzaju zakładów w skali kraju czy regionu, niż duża mozaika rozwiązań w tej dziedzinie⁶⁸. Wpływ destinariuszy na te rozwiązania musi być z natury rzeczy ograniczony, gdyż chodzi o ich prawa i obowiązki⁶⁹. Niewątpliwie, są i takie rodzaje zakładów, którym nie można przyznać uprawnień do ustalania regulaminów we własnym zakresie, jak chociażby zakłady karne.

The scope of legal independence of law-making public institution

Abstract

Statute and regulation of public institution as normative acts which are passed by authorities of public institutions specify the scope of their independence in the area of law-making. Remarks concern selected issues of law of public institutions on the example of statutes and regulations passing by public authorities for public institutions and by authorities of public institutions.

Keywords

public institution, statute, regulation, source of law, law of public institutions.

Wykaz literatury

- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych – Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nieuregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989
- Błaś A., *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1524, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, t. XXX
- Błaś A., *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVI
- Błaś A., Kuta T., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998.
- Błaś A., [w:] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2073, „Prawo” 1998, t. CCLXIII

⁶⁸ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 196.

⁶⁹ *Idem*, *Formy działania zakładu...*, s. 108.

- Błaś A., *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Janku (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji 70-tych urodzin Prof. Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999
- Błaś A., *Zakresy dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu we Wrocławiu”, t. II, z. 1, pod red. J. Kroszela, Poznań–Wrocław 1999
- Błaś A., *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI
- Błaś A., *Konstrukcje prawne dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej we współczesnym prawie administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5
- Błaś A., Jendrośka J., *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.) *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001
- Błaś A., *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002
- Błaś A., *Działania administracji publicznej. Związanie prawem działań administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2003
- Błaś A., *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego – główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007
- Błaś A., *Związanie prawem działań administracji publicznej. Zakresy swobody działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
- Błaś A. (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014
- Błaś A. (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016 (w druku)
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
- Borkowski J., *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*. Wrocław 1978
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008

- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Elżanowski M., *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8–9
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Kraków 1995
- Gałęski R., *Miejsce zwyczaju w działaniach administracji publicznej państwa prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2545, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LVII
- Homplewicz J., *Polskie prawo szkolne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984
- Howorka B., *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9
- Howorka B., *Samorządna uczelnia i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1983, nr 2
- Izdebski H., Zieliński J. M., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015
- Jendrośka J., *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII
- Jendrośka J., *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. L
- Jeżowski A., *Kłopoty ze szkolną konstytucją*, „Dyrektor Szkoły” 1995, nr 12
- Korczak J., *Statut szkoły wyższej w świetle nowych uregulowań prawnych*, [w:] A. Szadok-Bratuń (red.), *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, Wrocław 2007
- Leoński Z., *Statut wyższej uczelni*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 10
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997 (rozprawa doktorska niepubl.)
- Lisowski P., *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych (prawo zakładowe)*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Lisowski P., *Prawo zakładowe – in rebus angustis? (wybrane problemy administracyjno-prawne)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Militz P., *System źródeł prawa w szkolnictwie wyższym*, [w:] J. Woźnicki (red.), *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Warszawa 1999
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969
- Ochendowski E., *Formy działania zakładu*, [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000

- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2012
- Raszewska-Skałecka R., *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. Rocznice utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2770, „Prawo” 2005, t. CCXCV
- Raszewska-Skałecka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2778, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXVIII
- Raszewska-Skałecka R., *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2950, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, t. LXXIV
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007
- 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., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Kwestie wybrane*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3052, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, t. LXXVII
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
- Starościak J., *Studia z zakresu teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967
- Wróblewski J., *Samorządność szkoły wyższej i jej statut*, „Życie Szkoły Wyższej” 1982, nr 9
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016

