

RENATA RASZEWSKA-SKAŁECKA

Uniwersytet Wrocławski

MIEJSCE STATUTU
I REGULAMINU ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO
W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA¹.
KWESTIE WYBRANE

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

W polskiej nauce prawa w kwestii statutu i regulaminu jako wewnętrznych aktów normatywnych nie ma dotychczas kompleksowego opracowania². Podejmowana przez mnie koncepcja statutu i regulaminu zakładu

¹ Artykuł przedstawia stan prawny na dzień 4 stycznia 2006 r. Termin „źródła prawa” jest terminem wieloznacznym w naukach prawnych. Zob. na ten temat piszą m.in.: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 413–416; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 81–89; S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wrocław 1999, s. 123–126; Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 76–77; *idem*, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 244–245; W. Gromski, *Źródło prawa*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 2000, s. 1311; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 109–112; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 179 i n.; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 141; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 13–16; H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1988, s. 78; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 507; Z. Duniewska i in. (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 114 i n.

² Zob. piszą ten temat m.in.: W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933, s. 181; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 125; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 191; *idem*, *Organy administracji niezespołonej i zakłady administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977, s. 351; J. Starościek, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 124; J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ CCXXXIX, „Prace Prawnicze” z. 47, Kraków 1970; *idem*, glosa opubl. w „Państwie i Prawie” 1985, nr 5, s. 135 i n.; B. Howorka, *Wewnątrzzakładowe akty normatywne*, „Nowe Prawo” 1986, nr 9, s. 83 i n. Statuty i regulaminy zakładów administracyjnych nie są tworzone jednakowo i cha-

administracyjnego jako źródła prawa³ nie rozwinęła się w polskiej literaturze naukowej. Niniejsze rozważania, chociaż nie pretendują do roli kompleksowej analizy problemu, to jednak przybliżają to zagadnienie na tle systemu źródeł prawa, a zwłaszcza źródeł prawa administracyjnego. Stąd też przedmiotem artykułu staje się kwestia statutu i regulaminu zakładowego jako źródła prawa i źródła prawa administracyjnego. Wszakże prawo zakładowe mieści się w sferze prawa administracyjnego. Z tego też punktu widzenia należy poddać analizie działalność normodawczą zakładów administracyjnych na przykładzie statutu i regulaminu, która nie zawiera się w systemie konstytucyjnego katalogu źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej⁴, ale w praktyce istnieje i nie można jej nie zauważać na gruncie obowiązującego prawa. Wydaje się, że problem ten zasługuje na uwagę i przekonuje do zainteresowania się tą tematyką.

Problematyka źródeł prawa należy do zasadniczych w nauce prawa, w tym również prawa administracyjnego⁵. W obrazie całości źródeł prawa źródła prawa administracyjnego przedstawiają się jako temat szczególnie złożony i praktycznie ważny⁶, a wśród nich również źródła prawa zakładowego na przykładzie statutu i regulaminu. W pełni uzasadnione staje się więc poruszenie tematyki teorii źródeł prawa również na gruncie prawa administracyjnego. Przemawia za tym ten argu-

rakter prawny tych aktów normatywnych również nie jest jednolity; por. R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2775, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXVII, Wrocław 2005, s. 177–205.

³ Szerzej R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2005 (rozprawa dokt. nie publ.).

⁴ Zob. rozdz. III „Źródła prawa” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).

⁵ Pojęcie „źródło prawa” (z łacińskiego *fontes iuris*) – recypowane z prawa rzymskiego (*fontes iuris oriundi* – „źródła pochodzenia prawa”) – jest od wieków odróżniane od zbliżonego do niego, choć znacznie pojemniejszego terminu „źródła poznania prawa” (*fontes iuris cognoscendi*). Ta ostatnia kategoria obejmuje wszelkie materiały, w tym urzędowe organy promulgacyjne, dokumenty, publikacje i inne formy przekazu informacji o prawie. Pojęcie „źródło prawa”, nie zdefiniowane wprost prawnie i wywołujące wiele sporów, wprowadzono w teorii prawa. Kontrowersje z nim związane wynikały przede wszystkim z jego wieloznaczności. Brak jednoznaczności nie spowodował jednak rezygnacji z korzystania z tej kategorii na gruncie tak ogólnej teorii prawa, jak też teorii poszczególnych dyscyplin prawa. Również w nauce prawa administracyjnego powszechnie używano tego pojęcia, przypisując mu jednak odmienne znaczenia. Szerzej zob. Z. Duniewska, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 144.

⁶ Na temat administracyjnej działalności prawotwórczej patrz J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego, zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 264 i n. W kwestii współczesnej konstytucyjnej konstrukcji prawotwórstwa administracyjnego i pozakonstytucyjnego obszaru źródeł prawa administracyjnego zob. *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r., J. Zimmermann i P. Dobosz (red.), Kraków 2005, s. 57 i n.

ment, że samo „administrowanie” następuje m.in. w drodze konstytuowania przez organy administracyjne ogólnie obowiązujących norm prawnych. Administracja publiczna sama dla siebie może formułować dyrektywy działania, jak i musi mieć możliwość bieżącego reagowania na zjawiska życia społecznego i regulowania *ad hoc* różnych zdarzeń⁷, jakie niesie rzeczywistość społeczna czy gospodarcza. Musi na nie odpowiadać także swą działalnością prawotwórczą⁸. Z tego też względu teoria prawa administracyjnego nie może pomijać problematyki tworzenia prawa⁹. Tematyka źródeł prawa stanowi fundamentalne odniesienie do prawie wszystkich zorganizowanych i funkcjonujących mechanizmów prawnych w państwie. W teorii źródeł prawa „zbiegają się węzłowe sprawy funkcjonowania administracji, zwłaszcza że (jest to osobliwość prawa administracyjnego) tworzenie niektórych jego składników jest w ręku samej administracji”¹⁰.

Powstaje pytanie, czy akty prawa zakładowego – statuty i regulaminy – zaliczone być powinny do kategorii źródeł prawa; co jest istotą prawa zakładowego; jakie cechy swoiste pozwalają prawo to wyodrębnić, a zarazem – jak jest ono w porządku prawnym usytuowane. Zanim jednak przejdę *ad meritum* rozważań, warto poświęcić nieco uwagi samemu pojęciu prawa. Określona koncepcja prawa wywiera bowiem w sposób oczywisty wpływ na istotę wszystkich elementów tego systemu – w tym również aktów prawa zakładowego. Spór o istotę prawa nie jest zagadnieniem tylko teorii prawa, lecz ma bezpośredni wpływ na praktykę legislacyjną. Problematyka pojęcia prawa i jego źródeł była i jest nadal przedmiotem licznych dyskusji naukowych, bowiem nie jest rozumiana jednoznacznie¹¹. W nawiązaniu do prawotwórstwa zakładów administracyjnych na tle rozwiązań przyjętych w polskim porządku prawnym podstawę udzielenia odpowiedzi na pytanie „Czym jest prawo?” stanowiąc muszą unormowania Konstytucji. Odpowiedzi na to pytanie udziela także doktryna w związku z polemiką dotyczącą zrekonstruowania systemu źródeł prawa, co ze swej istoty jest niejednokrotnie związane z koncepcją prawa i aktu prawotwórczego. Konstytucja,

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 51.

⁸ A. Błaś, *Dyskusja*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 151; por. Langrod, *op. cit.*, s. 264.

⁹ J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 86 i 87.

¹⁰ Zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 892; idem, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 95 i n.

¹¹ W literaturze coraz częściej wyrażane są poglądy, że termin „źródła prawa” jest „tak wieloznaczny, budzi tak bałamutne skojarzenia myślowe, że trzeba go odłożyć do lamusa” – J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 111. Eliminując pojęcie „źródło prawa”, wielu autorów pisze o sposobach powstawania czy tworzenia prawa lub o tzw. formach prawa (*ibidem*).

odnosząc się do problematyki prawa, nie udziela jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o koncepcję prawa. Z analizy jej treści wynika, że przyjmuje ona pozytywistyczną koncepcję prawa¹². Prawo jawi się tu jako zjawisko złożone i wielopłaszczyznowe, ale uporządkowane poprzez wzajemne powiązania poszczególnych składników i ich tożsamość funkcjonalną wynikającą z najwyższej rangi Konstytucji. Prawo w ujęciu konstytucyjnym jest strukturą zamkniętą, w sposób zamknięty skonstruowany został system aktów normatywnych będący wynikiem działalności stanowiącej wymienionych organów¹³. Prawo jest porządkiem w zasadzie zamkniętym, który sam wyraża zasady dotyczące tego, jakimi sposobami ma się tworzyć i uzupełniać i jakie elementy mają się nań składać. Prawo samo normuje swoje źródła – w tym sensie jest to „system autopojetyczny”¹⁴. Z przepisów Konstytucji traktujących o prawie wynika, że prawem są normy postępowania o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym w znaczeniu, w jakim cechę ogólności i abstrakcyjności rozumie się w teorii prawa i w nauce prawa konstytucyjnego¹⁵.

W nauce prawa wyrażono pogląd, że prawem jest zespół norm postępowania określonych podmiotów (adresatów), norm o charakterze abstrakcyjno-ogólnym (generalnym), norm ustanowionych lub uznanych przez państwo, których realizacja jest chroniona przymusem państwowym¹⁶. Prawo jest systemem norm różniących się stopniem ogólności, podstawą prawną ich wydania (stanowienia), zakresem podmiotowym i przedmiotowym obowiązywania. Normy prawne wytyczają zakres, w jakim mamy do czynienia z prawem, i na odwrót – zakres, w jakim mamy do czynienia z prawem, wytycza nam zakres występowania norm prawnych. Właściwym punktem wyjścia dla ustalenia zakresu badań, zwłaszcza norm prawa administracyjnego, jak również znaczne zróżnicowanie utożsamianej z nim regulacji prawnej¹⁷, wydaje się być pojęcie normy prawnej. W teorii prawa prezentowane są różne ujęcia normy prawnej¹⁸, jednakże ustalenie, jaki rodzaj

¹² Na temat koncepcji prawa pisze R. Piotrowski, *Koncepcja prawa w projekcie konstytucji RP*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, E. Zwierchowski (red.), Warszawa 1997, s. 9, 19; Zob. także D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 48–52.

¹³ Piotrowski, *op. cit.*, s. 9, 19.

¹⁴ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 12.

¹⁵ K. Działocha, *Źródła prawa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3–4.

¹⁶ Zob. J. Oniszczuk, *Prawo, jego tworzenie i systematyka (wybrane zagadnienia)*, Warszawa 1999, s. 14 i 21.

¹⁷ Por. w szczególności uwagi J. Filipka sformułowane w pracach: *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, ZN UJ, t. CCCLXXII, „Prace Prawnicze” 1974, nr 65, s. 11, 38 i n., 65 i n.; *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZN UJ, t. DCXXVII, „Prace Prawnicze” 1982, nr 99, s. 7–8; 56 i n.

¹⁸ Podstawowe z nich prezentuje m.in. J. Wróblewski, *Przepisy i normy prawne*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 312–313.

reguł oznaczony jest terminem „norma prawna”, zależy oczywiście od określenia koncepcji systemu prawa, a w konsekwencji także form jego tworzenia. Norma nabiera bowiem charakteru prawnego – staje się źródłem prawa, jeżeli jest wydana w określonej formie, przez powołany do tego organ, a także w ściśle określony sposób. W znaczeniu prawniczym źródłami prawa są formy wyrażania norm prawnych. W nauce prawa K. Sobczak identyfikuje źródło prawa z normą prawną¹⁹.

Prawo administracyjne, jako swoista gałąź prawa²⁰, jest „zbiorem przepisów wydawanych przez różne organy władzy i administracji, a w dodatku znajdujące się na różnych szczeblach i w różnych zależnościach między sobą”²¹. Tworzy je wielka liczba norm prawnych zawartych w ustawach, rozporządzeniach, uchwałach, zarządzeniach, statutach, regulaminach i innych aktach. Jako gałąź prawa stanowi integralną, niesprzeczną i spójną część obowiązującego polskiego systemu prawa. Według J. Szreniawskiego „prawem są normy zachowania, ustanowione w przewidzianym trybie przez powołane do tego organy państwowe (lub samorządowe), których przestrzeganie jest zapewnione możliwością użycia przymusu państwowego, a źródłami prawa są akty normatywne”²². Pojęciu „źródła prawa” nadaje się różne znaczenia²³. Rodowód normy prawnej obejmuje

¹⁹ J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 16.

²⁰ Wśród podejmowanych w polskiej literaturze prób zdefiniowania prawa administracyjnego wyróżnić można dwie zasadnicze grupy poglądów. Według pierwszej z nich, prawem administracyjnym jest gałąź prawa, która daje podstawę do powstania specyficznego stosunku prawnego, a mianowicie stosunku administracyjnoprawnego. Druga zaś za kryterium odróżnienia uznaje przedmiot regulacji, przyjmując, iż prawem administracyjnym są te przepisy, które regulują „bezpośrednią i organizatorską” działalność państwa. Píše na ten temat m.in. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 52–53: prawem administracyjnym jest ta gałąź prawa, która „normuje stosunki pomiędzy organami administracji publicznej a jednostkami, zawiera zasady tworzenia, strukturę organizacyjną, zadania oraz szeroko rozumiane zasady działania administracji publicznej z jednej strony, z drugiej zaś odpowiadające im prawa i obowiązki jednostek”.

²¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 84.

²² *Ibidem*, s. 81.

²³ Nawiązując do znaczenia terminu „źródła prawa” w doktrynie w ujęciu Z. Duniewskiej: „Mianem źródła prawa określano w szczególności: »życie narodu, społeczeństwa«, »przepis prawa« (A. Okolski); »sposoby powstawania lub składniki gatunkowe porządku prawnego« (F. Longchamps); »akty prawne zawierające przepisy prawa« (M. Jaroszyński i J. Starościak); »akty normatywne« czy »formy wyrażania norm prawnych« (J. Szreniawski); »podstawy prawne regulujące strukturę i treść działania organów państwa« (J. Łętowski); »akt stanowienia prawa« (J. Lang); »zbiór jednorodnych aktów normatywnych; tryb tworzenia aktów normatywnych« (Z. Rybicki); »pochodzący od organu państwa akt prawny, którego treść jest kwalifikowana jako ustanowienie obowiązujących przepisów prawa« (W. Dawidowicz); »rodzaje aktów regulujących organizację i funkcjonowanie administracji oraz stosunki administracji z podmiotami-obywatelami« (I. Lipowicz), porównanie tak różnych ujęć wskazuje, jak odmienne treści kryją one w sobie” – Duniewska, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 145.

czynniki genetyczne prawa (treść) i równocześnie postać, w jakiej zostaje ono wyrażone (forma)²⁴. Niekiedy uważa się, że źródłem prawa jest to, z czego można dowiedzieć się, jaka jest treść norm prawnych. Są to źródła poznania, tj. formy przekazu, z których poznajemy treść obowiązującego w danym czasie prawa. Przyjmuje się, iż „źródłem prawa jest sam akt, w którym zawarte są normy prawne. Tak rozumiane źródła prawa stanowią czynnik porządkujący normy prawne, ich wielką liczbę i wzajemny stosunek. Źródłem prawa jest więc forma, w której normy prawne powstają i są ogłaszane”²⁵. Z punktu widzenia konstytucjonalisty chodzi tu o źródło powstawania prawa, tzn. o akt ustanawiający normy prawa obowiązującego²⁶. Źródłem prawa będzie więc każdy akt normatywny zawierający przynajmniej jedną obowiązującą normę prawną²⁷. Panuje pogląd, że „pozycja normy prawnej (aktu normatywnego) w systemie źródeł prawa wyznaczona jest przez związki (treściowe, wynikające z hierarchii norm, formalne), w jakie wchodzi z innymi normami systemu, związki z normami w innych, już obowiązujących aktach danej gałęzi prawa, oraz związki z pozostałymi normami systemu”²⁸.

W teorii prawa należy ściśle odróżnić trzy podstawowe sposoby pojmowania źródeł prawa: materialne, formalne oraz poznawcze²⁹. W niniejszych rozważaniach posłużę się pojęciem źródeł prawa w znaczeniu formalnym. Źródła prawa w ujęciu formalnym tworzą hierarchiczny układ aktów normatywnych, obejmujący Konstytucję, ustawy oraz akty podustawowe o różnej mocy prawnej (powszechnie obowiązujące wszystkie podmioty w danym państwie względnie adresowane do określonej grupy adresatów). W znaczeniu normodawczym stanowią one rezultat działania właściwego organu państwowego, w którym jest wyrażone (sformułowane) prawo. Są rezultatem stanowienia prawa. Jest oczywiste, że formalnym źródłem prawa jest akt normatywny³⁰, który zawiera przepisy

²⁴ L. Garlicki i in., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 7.

²⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 69; zob. M. Kotulski, *Źródła prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), Kraków 1999, s. 50.

²⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 44.

²⁷ Garlicki i in., *op. cit.*, s. 7.

²⁸ *Ibidem*, s. 7–8.

²⁹ J. Sługocki, *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 19; por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 110.

³⁰ W doktrynie i w judykaturze utrwalono pojęcie „akt normatywny”, zwany też aktem prawotwórczym, oznaczające akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne, tj. normy, których adresat jest wyodrębniony na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określony jako typ zachowania się. Pojęciem „akt normatywny” objęte są wszelkie akty, które wyznaczają reguły i wzory postępowania prawnie wiążące dla adresatów, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna ich stanowienia i jaki jest ich zasięg przedmiotowy i podmiotowy, byleby mieściły się one w kategorii aktów stanowienia, a nie stosowania prawa; por. W. Gromski, *Akt normatywny*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2000, s. 23–24; M. Kulesza, *Prze-*

prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym³¹. Warto zaznaczyć, że akt normatywny to akt zawierający normy generalne i abstrakcyjne – normy, których adresat wyodrębniony jest na podstawie cech ogólnych i których przedmiot jest określany jako typ zachowań (klasa zachowań, a nie zachowanie konkretne)³². Za H. Rotem przyjmuję, że pod pojęciem aktu normatywnego (prawotwórczego) rozumieć należy „akt prawny wydany (ustanowiony) przez organ państwa lub inny uprawniony podmiot (np. organ zakładu administracyjnego), poprzez który organ ów nadaje moc obowiązującą normom, które określonego rodzaju podmiotom (normy generalne) wyznaczają określonego rodzaju zachowanie (normy abstrakcyjne), ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”³³. Cechą aktu normatywnego kwalifikowanego jako źródło prawa administracyjnego jest jego ogólność i abstrakcyjność. Cecha generalności i abstrakcyjności powoduje, że norma prawa nie ulega umorzeniu lub „skonsumowaniu” przez jednorazowe zastosowanie (TK w sprawie U. 5/94). Są to zarazem cechy pozwalające odróżnić normy prawa będące źródłem prawa administracyjnego od innych norm, kwalifikowanych często arbitralnie jako normy prawa administracyjnego³⁴. Cecha generalności polega „na takiej konstrukcji normy prawnej, że adresat, do którego norma jest kierowana, a także okoliczności zastosowania normy, określone zostają rodzajowo, nie zaś indywidualnie. Z kolei abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy prawnej, określającej wymagane zachowanie się adresata. [...] przedmiot normy powinien być tak skonstruowany, aby określona została pewna klasa zachowań. Konsekwencją abstrakcyjności normy prawnej jest jej »kon-

pisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”, ST 2000, nr 9, s. 3; idem, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998, nr 2; idem, Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa” oraz opinia dla Trybunału Konstytucyjnego, ST 2000, nr 9.

³¹ J. Stelmasiak, *Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 435; zob. także: Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, PiP 1993, z. 11–12, s. 96; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 25 i n.; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, ST 2004, nr 5, s. 6: charakter generalny mają te normy, które „określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc nazw generalnych szczególnego rodzaju. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”.

³² Por. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, RPEiS 1991, nr 2, s. 24; zob. także H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 13.

³³ H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 1, s. 37.

³⁴ A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1998, s. 51.

sumowanie się«, czy też »powtarzalność« w zmieniających się nieprzerwanie okolicznościach faktycznych, w których norma jest stosowana”³⁵.

Przypomnijmy w tym miejscu, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. postanowienie z 6 grudnia 1994 r., U. 5/94) zwraca się także uwagę na kwestię generalności i abstrakcyjności norm prawnych. Generalność jest związana ze sposobem określenia jego adresatów – adresat jak i okoliczności zastosowania normy określone zostaną rodzajowo, nie zaś indywidualnie³⁶. O generalnym charakterze normy przesądza sposób oznaczenia adresatów, a nie sposób wskazania tych podmiotów, w stosunku do których norma wyznacza jej adresatom obowiązki. Adresat powinien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na pewną cechę lub cechy. Abstrakcyjność zaś dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – nie ulega skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie³⁷. Zakładając więc, że statut i regulamin zakładu administracyjnego są aktami normatywnymi będącymi źródłami prawa, zwłaszcza źródłami prawa administracyjnego, wypada odnieść się do przesłanek, jakim musi odpowiadać każdy akt normatywny podporządkowany ustawie i stanowiący źródło prawa.

W nauce prawa przyjmuje się, iż pojęcie źródeł prawa administracyjnego, jak i pojmowanie prawa administracyjnego, jest ściśle powiązane z obowiązującą doktryną, ustrojem i okresem historycznym³⁸. System źródeł prawa administracyjnego jest oparty na ogólnych zasadach prawa, które stanowią jego założenia przewodnie i pozwalają ocenić kierunek i myśl przewodnią ustawodawcy³⁹. Zdaniem F. Longchamps, „idzie tu, [...] o sposoby tworzenia się, utrzymywania się i modyfikacji tej części struktury prawnej, która jest prawem administracyjnym, i o różne składniki występujące w tej strukturze. Zwłaszcza, że tworzenie niektórych tych składników jest w ręku samej administracji”⁴⁰. Przepisy ze sfery tego prawa, regulujące struktury i działania organów administracji, tworzą system

³⁵ *Ibidem*; por. A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998, s. 38.

³⁶ Szerzej zob. J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, ZN UŁ, „Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, z. 23, Łódź 1962, s. 3–26.

³⁷ Oniszczyk, *op. cit.*, s. 508–509; zob. także Piotrowski, *op. cit.*, s. 7 i n.

³⁸ Zob. J. Boć, J. Jeżewski, *Przewodnik do nauczania prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 20 i n.; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 36; Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 34; J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 56.

³⁹ Por. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 95 i n.; zob. też L. Jastrzębski, *Źródła prawa administracyjnego oraz proces jego tworzenia*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1985, s. 24.

⁴⁰ Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 892.

rozbudowany i rozległy⁴¹. Źródła prawa administracyjnego to rodzaje aktów regulujących organizację i funkcjonowanie administracji oraz stosunki administracji z podmiotami-obywatelami⁴². W nauce prawa administracyjnego określane są też jako „[...] wielopostaciowe, nazwane i nie nazwane akty normatywne, [...] wszystkie te akty prawne, które ustanawiają normy ogólne i abstrakcyjne. Normy te mogą mieć różny zakres przedmiotowy i różny zakres podmiotowy, zawsze jednak odnoszą się do administracji publicznej i jednostki”⁴³.

STATUT I REGULAMIN ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO JAKO ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Zachodzi pytanie, jakimi cechami wyróżniają się akty normatywne. Co wyróżnia akty normatywne kwalifikowane jako źródła prawa administracyjnego spośród innych norm, kwalifikowanych często arbitralnie jako normy tej gałęzi prawa. Udzielenie odpowiedzi na takie pytanie jest jedną z kwestii pozwalających przybliżyć zagadnienie aktów normatywnych, w tym statutów i regulaminów zakładowych, zaliczanych do źródeł prawa administracyjnego. Przedmiotowe rozważania skupiają się na normach porządku administracyjno-prawnego, które do statutu i regulaminu zakładu odwołują się lub pozostają w inny sposób związane z normami prawa zakładowego. W tym kontekście warto wyodrębnić pewne charakterystyczne atrybuty wszystkich statutów i regulaminów, w tym także statutów i regulaminów zakładów administracyjnych⁴⁴: 1) podstawą prawną wydawania tych aktów są przepisy powołujące daną instytucję lub zakład i wyrażające zasady jej funkcjonowania, 2) uprawnienia i obowiązki nakładane na korzystających z usług instytucji lub zakładu powinny być ściśle związane z celem ich działania i mieścić się w granicach wyznaczonych przez ten cel, 3) specyfika funkcjonowania poszczególnych instytucji lub zakładów wymusza konieczność wpływu na kształtowanie regulaminu lub statutu organów kierowniczych instytucji z jednej strony i organów nadzorczych z drugiej. Wpływ ten może przejawiać się w formie uzgodnień i zatwierdzeń projektu statutu lub regulaminu, opracowania wzorcowego statutu lub regulaminu. Uznaje się już dość powszechnie, że przedmiotem norm zawartych w aktach normatywnych obejmowanych nazwą źródeł prawa admi-

⁴¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 28.

⁴² I. Lipowicz, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2000, s. 113; Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 19.

⁴³ Błaś, *Studia z nauki...*, s. 49; Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 36.

⁴⁴ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, Warszawa 1991, s. 23.

nistracyjnego, są z reguły funkcje, cele, zadania, kompetencje organów administracji publicznej, także ich struktura organizacyjna – rozmaite podziały pracy, linie zależności organizacyjnych, kwestie współdziałania, kontroli, nadzoru, a także odpowiedzialności⁴⁵. Przedmiotem tych norm są również uprawnienia i obowiązki jednostek wobec administracji publicznej, a także liczne elementy procedury działania administracji publicznej wobec obywatela, jak i procedury działania obywatela wobec administracji publicznej⁴⁶.

Generalność i abstrakcyjność norm prawnych ustanowionych w aktach normatywnych to nie jedyne właściwości wyróżniające akty normatywne zaliczane do źródeł prawa administracyjnego⁴⁷. Swoistym przymiotem źródeł prawa administracyjnego, powszechnie podkreślanym, jest to, że w znacznej części są one stanowione przez same organy administracji publicznej. Stanowienie przez organy administracji publicznej aktów normatywnych jest jednocześnie jedną z podstawowych form działania administracyjnego. Istotną część źródeł prawa administracyjnego ma charakter lokalny – jest to prawo miejscowe, które obowiązuje na określonym terytorium państwa. Prawo lokalne, stanowione na podstawie ustaw obowiązujących w państwie, uwzględnia swoiste uwarunkowania i potrzeby obszaru, na którym obowiązuje⁴⁸. Warto przy tym zwrócić uwagę, że ewenement lokalny widoczny jest także w przepisach stanowionych przez organy zakładów administracyjnych. Statuty i regulaminy zakładów administracyjnych jako podmiotów prawa administracyjnego zalicza się niejednokrotnie do źródeł prawa administracyjnego mających charakter lokalny. Na gruncie prawa administracyjnego doniosłe praktycznie znaczenie mają liczne akty normatywne, takie jak np. statuty, regulaminy, które nie są włączone do konstytucyjnej kategorii źródeł prawa.

Źródła prawa administracyjnego są ściśle zhierarchizowane – jest tu materialne i formalne podporządkowanie aktów normatywnych niższej rangi aktom normatywnym rangi wyższej⁴⁹. Hierarchia aktów normatywnych pod względem

⁴⁵ Por. Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 36; Błaś, *Studia...*, s. 49; zob. także R. Hauser, *Akty normatywne stanowione przez administrację – źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985; J. Łętowski, *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990; J. Filipek, *Źródła prawa w zakresie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*, Kraków 1995; J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.

⁴⁶ Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 36; Błaś, *Studia...*, s. 49.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: Longchamps, *O źródłach prawa...*, s. 97–99; Hauser, *Akty normatywne...*, s. 139 i n.; Szreniawski, *Prawo...*, s. 91 i n.; Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 38–42; Błaś, *Studia z nauki...*, s. 51–53; Stelmasiak, *Źródła prawa...*, s. 435; Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, s. 59–60.

⁴⁸ J. Jeżewski, *Przepisy gminne*, [w:] *Samorządowy Poradnik Budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemieć, B. Cybulski, Warszawa 1996, s. 43 i n.

⁴⁹ J. Boć, *W sprawie zgodności rozporządzeń z ustawami*, AUW No 1022, „Prawo” t. CLXVIII, Wrocław 1990.

ich mocy i ważności oznacza uporządkowanie aktów normatywnych, przy czym ustalenie ich wzajemnego pierwszeństwa dokonywane jest w oparciu o ich „ważność”, przejawiającą się w przypisywanej im różnej mocy prawnej. Przyjmuje się, że moc prawna aktu normatywnego uzależniona jest od takich czynników, jak: koncepcja budowy systemu źródeł prawa przyjęta w danym państwie, pozycja organu tworzącego prawo w strukturze aparatu państwowego oraz stosunek aktów podstawowych do ustawy. Źródła tego prawa „obejmują wiele norm prawnych zawartych w aktach normatywnych nazwanych i nie nazwanych, aktach normatywnych wydawanych przez wiele podmiotów prawa, aktach o różnym zasięgu, aktach normatywnych o bardzo złożonej strukturze, zmiennym przedmiocie, treści nieustannie modyfikowanej warunkami życia społecznego i nie zahamowaną [...] dynamiką przemian we współczesnym świecie. [...] wielość form, rodzajów, typów, gatunków nawet i towarzysząca temu wielość nazw aktów normatywnych zaliczanych do źródeł prawa administracyjnego”⁵⁰. Zjawisko to jest od dawna przyczyną wielu trudności badawczych i praktycznych⁵¹. W doktrynie podnosi się, iż przedmiot norm zawartych w aktach normatywnych obejmowanych nazwą źródeł prawa administracyjnego nie może być dowolnie kształtowany przez podmioty, które stanowią te normy. Nie może być dowolnie kształtowany krąg podmiotów, które stanowią te normy. Nie może być dowolnie kształtowany zakres obowiązywania stanowiących norm. Rygory dla tych norm wyznaczać powinna konstytucja⁵². Należy tu dodać, że w obszarze zróżnicowanych źródeł prawa administracyjnego czynnikiem porządkującym są zasady określone w konstytucji, zasady doktryny oraz kontrola norm prawnych stanowiących źródła prawa administracyjnego.

Konstytucja RP z 1997 r.⁵³ nie statuuje wyraźnie i jednoznacznie, które akty normatywne są źródłami prawa administracyjnego. Bliższe zakwalifikowanie i typologia aktów normatywnych będących źródłami tego prawa należy przede wszystkim do doktryny. Nauka prawa administracyjnego, a także orzecznictwo sądowe, mają decydujący wpływ na ocenę, czy akt normatywny jest w ogóle źródłem prawa i czy jest źródłem prawa administracyjnego⁵⁴. Panuje pogląd, że przez źródła pra-

⁵⁰ Błaś, *Studia...*, s. 52.

⁵¹ Zob. Longchamps, *O źródłach prawa...*, s. 95–104; Starościak, *Źródła prawa...*, s. 95 i n.; Hauser, *Akty normatywne...*, s. 139 i n.; Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 38–39; Błaś, *Studia...*, s. 51–53; Stelmasiak, *Źródła prawa...*, s. 435–436; Duniewska, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 144; Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, s. 59–60.

⁵² Błaś, *Studia z nauki...*, s. 49; Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 36, 39.

⁵³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁴ Zob.: T. Kuta, *Istota źródeł prawa administracyjnego*, [w:] Boć, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 35–37; postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94), [w:] B. Szepietowska, *Instytucje ustrojowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1996, s. 90–97; wyrok NSA z dnia 25 marca 1981 r. (SA 353/81), [w:] P. Przybysz, *Instytucje ogólne prawa administracyjnego*, Warszawa 1996, s. 98–103; M. Niezgódka-Medková, *Źródła prawa w Nowej*

wa administracyjnego rozumie się sposoby, w jakich tworzy się, utrzymuje i zmienia prawo administracyjne – regulujące administrację publiczną⁵⁵. W systemie źródeł prawa administracyjnego doktryna wyróżnia kilka ich rodzajów⁵⁶. W szczególności przyjmuje się kryterium wyodrębnienia źródeł ze względu na pozycję organu stanowiącego akt normatywny⁵⁷. Z punktu widzenia sfery działania administracji publicznej, tj. zewnętrznej lub wewnętrznej (zakres obowiązywania prawa), można wyróżnić źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz źródła prawa wewnętrznego (*res internae*)⁵⁸. Normy prawa administracyjnego mogą być dzielone na określone grupy w zależności od przyjętego kryterium podziału. Z punktu widzenia regulowanej tematyki normy prawa administracyjnego można podzielić na trzy grupy: źródła prawa ustrojowego, źródła prawa materialnego, źródła prawa procesowego. Prawo administracyjne daje się uporządkować koncepcyjnie w zakresie jego wewnętrznej konstrukcji opartej na wyróżnieniu norm rodzajowo podobnych⁵⁹ i podzielić – biorąc pod uwagę treść przepisów prawnych – na: ustrojowe, materialne, administracyjne i procesowe⁶⁰. Poszczególne grupy norm prawnych zająbiają się wzajemnie, często umieszczane są w jednej ustawie, muszą być jednocześnie stosowane przy

Konstytucji, „Radca Prawny” 1997, nr 6, s. 15–23; A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33–43; Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 33–40; H. Izdebski, M. Kulesza, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 235–239; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 153; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 71; J. Lang, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 1999, s. 31.; E. i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 47.

⁵⁵ F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 891–893; tenże, *O źródłach prawa...*, s. 95–104.

⁵⁶ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz...*, s. 153–168; Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 101–129; *Prawo administracyjne...*, J. Boć (red.), Wrocław 2003, s. 140–159; Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 20 i n.; Duniewska (red.), *op. cit.*, s. 149–150.

⁵⁷ Z jednej strony wyróżniamy źródła prawa stanowione przez naczelne organy państwa lub organy centralne, a z drugiej – źródła prawa stanowione przez organy terenowe.

⁵⁸ Według tradycyjnej typologii aktów prawotwórczych wyróżniamy: a) akty zawierające przepisy prawne powszechnie obowiązujące, b) akty zawierające przepisy prawne kierownictwa wewnętrznego. Naturę aktów prawotwórczych powszechnie obowiązujących na danym terenie wyznaczają trzy podstawowe elementy: ogólny charakter norm postępowania, które dotyczą wszystkich adresatów na obszarze objętym właściwością organu, określone ustawowo warunki prawne ich (aktów) stanowienia, obowiązek zgodnego z wymaganiami ustawy ogłoszenia aktu. Akty prawotwórcze wewnętrznie obowiązujące odznaczają się następującymi cechami: przepisy w nich zawarte regulują zachowanie się adresatów należących do układu organizacyjnego jednostki organizacyjnej, wydawane są na podstawie ogólnych norm określających organizację i kompetencje organu prawotwórczego, ogłaszane są w sposób zwyczajowy, nie regulowany ustawowo – pisze H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 1, s. 38.

⁵⁹ *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 36.

⁶⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 24; por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 4.

rozstrzygnięciu prawie każdej sprawy administracyjnej⁶¹. Normy ustrojowe dotyczą podmiotów administrowania w państwie (np. organizacja, zasady, funkcjonowanie podmiotów administracji publicznej, struktura administracji), normy materialnego prawa administracyjnego regulują przedmiot (np. zadania, działania, prawa i obowiązki w poszczególnych dziedzinach życia), a normy proceduralne dotyczą sposobów administrowania (np. regulują tryb działania i porządek załatwiania spraw). Zespoły tych norm stanowią jedną całość regulującą procesy administrowania w państwie. Podział ich ma odpowiadać na pytania: kto robi, co robi, jak robi⁶². Źródła prawa administracyjnego to tradycyjna nazwa „dróg tworzenia się tego prawa” – według F. Longchamps’a⁶³ – sposobu, w jaki tworzy się, utrzymuje i zmienia prawo administracyjne. Przyjmuję dla naszych rozważań, iż statut i regulamin zakładu administracyjnego są aktami normatywnymi będącymi źródłem prawa materialnego, procesowego i ustrojowego w systemie źródeł prawa administracyjnego.

W celach badawczych posłużę się regulaminem zakładu administracyjnego, biorąc za przykład regulamin studiów⁶⁴. Regulamin studiów jest aktem prawnym wydanym na mocy delegacji ustawowej⁶⁵, uchwalanym przez senat uczelni (art. 161 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym). Regulamin studiów określa organizację i tok studiów oraz związane z nimi prawa i obowiązki studenta. Normuje zasady korzystania z usług zakładu przez użytkowników oraz ich współudział w osiąganiu celów zakładu. Jego postanowienia są traktowane jako instrument organizacji procesu dydaktycznego oraz oddziaływań wychowawczych. Regulamin jest aktem o charakterze wewnątrzzakładowym, gdyż zakres jego mocy obowiązującej rozciąga się na organy szkoły, jej pracowników, studentów i ich organizacje. Regulamin zawiera postanowienia o charakterze organizacyjnym; takim regulaminem organizacyjnym może być określona np. szczegółowa struktura organizacyjna szkoły wyższej⁶⁶. Statut nie może bowiem wymieniać wszystkich jednostek organizacyjnych uczelni, a tylko jej jednostki podstawowe

⁶¹ Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 31.

⁶² Boć, Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 16; zob. także E. i E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 29; *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 36.

⁶³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 95 – koncepcja cyt. za Lipowicz, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 110.

⁶⁴ Załącznik do zarządzenia nr 35/2001 rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 6 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu Studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Pomocniczo wykorzystuję tu koncepcję typologii regulaminów zakładowych według J. Borkowskiego, *Organizacja zarządzania szkołą wyższą*, Wrocław 1978, s. 316, oraz Howorki, *Wewnątrzzakładowe akty...*, s. 88–90.

⁶⁵ Zob. art. 160 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365).

⁶⁶ Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym: „Organizację oraz zasady działania administracji uczelni publicznej określa regulamin organizacyjny, chyba że statut stanowi inaczej. Tryb ustalania regulaminu organizacyjnego określa statut”.

– wydziały oraz jednostki o charakterze pozawydziałowym. Regulamin zawiera normy o charakterze organizacyjnym dotyczące toku i porządku studiów.

Regulamin obejmuje także normy o charakterze materialnym określające przesłanki aktów wewnętrznych i zewnętrznych podejmowanych na podstawie regulaminu. Typowymi decyzjami wewnętrznymi będzie ustalanie na podstawie regulaminu szczegółowego planu i rozkładu zajęć dydaktycznych lub zaliczanie zajęć dydaktycznych studentowi przez osobę je prowadzącą. Aktem wywierającym skutki na zewnątrz będzie np. skreślenie z listy studentów⁶⁷ z powodu rezygnacji ze studiów, niepodjęcia studiów, niezłożenia w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego, ukarania karą dyscyplinarną w postaci wydalenia z uczelni. Zgodnie z art. 190 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym: „Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej może skreślić studenta z listy studentów w przypadku: stwierdzenia braku postępów w nauce, nieuzyskania zaliczenia semestru lub roku w określonym terminie, niewniesienia opłat związanych z odbywaniem studiów”. Regulamin studiów⁶⁸ precyzuje te okoliczności na przykład w następujący sposób: nieusprawiedliwione nieuczęszczanie na zajęcia przez okres jednego miesiąca, niedokonanie wpisu na następny lub powtarzany semestr w terminie (na semestr letni do dnia 5 marca, a na semestr zimowy do dnia 5 października każdego roku), niezdanie egzaminu dyplomowego w ciągu jednego roku od zaliczenia ostatniego semestru przewidzianego planem studiów, prawomocne orzeczenie komisji dyscyplinarnej – powodujące rozwiązanie stosunku prawnego łączącego studenta z zakładem. Zakres mocy obowiązującej regulaminu rozciąga się na wszystkie szczeble organizacyjne szkoły, dlatego też na podstawie jego przepisów są wydawane akty obowiązujące w całej szkole wyższej, na poszczególnych wydziałach, kierunkach, w ramach danego typu studiów.

Regulamin ujmuje również normy proceduralne określające tryb postępowania przy podejmowaniu aktów wewnętrznych i ich zaskarżaniu przez adresatów. W zależności od rodzaju sprawy, tzn. czy ma ona charakter jednostkowy, czy dotyczy grupy studentów, właściwy do podjęcia czynności będzie prowadzący zajęcia, dyrektor (kierownik) zakładu, katedry, instytutu lub dziekan. Od decyzji dziekana w sprawach rozpatrywanych na podstawie przepisów regulaminowych przysługuje odwołanie do rektora⁶⁹ – podkreśla się tu wewnątrzzakładowy cha-

⁶⁷ Regulamin studiów określa prawa i obowiązki studentów związane z tokiem studiów. Ma istotne znaczenie dla użytkowników. Kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej skreśliła studenta z listy studentów w przypadku, o którym stanowi art. 190 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁶⁸ Zob. § 45 ust. 1 Regulaminu Studiów w Uniwersytecie Wrocławskim (załącznik do zarządzenia nr 35/ 2001.

⁶⁹ Zob art. 190 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

rakter tego aktu prawnego. W przypadku negatywnej decyzji rektora co do skreślenia z listy studentów przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Ustanawiając regulamin zakładu, trzeba mieć na względzie, iż nie jest on tylko instrumentem umożliwiającym jego organom kierowanie użytkownikiem w procesie świadczenia usług, ale jest aktem o charakterze ochronnym dla użytkowników – powinien dokładnie określać ich uprawnienia i obowiązki, a także uprawnienia i obowiązki organów zakładu wobec użytkowników⁷⁰. Regulamin zakładowy – regulamin studiów w szkole wyższej zawiera postanowienia odnoszące się do stosunków między organami zakładu a destinatarium i dotyczące pozycji prawnej destynatariusza przez określenie jego praw i obowiązków. Treść postanowień regulaminów zakładowych musi być znana zainteresowanym osobom, w szczególności destynatariuszom. Regulamin winien być podany do ogólnej wiadomości studentom. W praktyce najczęściej wywiesza się regulamin na tablicach ogłoszeń. Pełni on funkcję informacyjną i porządkującą pewne szczegółowe unormowania zawarte w statucie. Regulamin określa ponadto zasady działania organizacji destynatariuszy zakładu administracyjnego – regulamin organizacji destynatariuszy. Tego rodzaju organizacje działają tylko w niektórych zakładach administracyjnych, w sytuacjach określonych przez ustawę lub przez przepisy wykonawcze, jak np. samorzady uczniowskie, samorząd studencki. W doktrynie zwraca się uwagę, że regulaminy „służą określaniu przesłanek, zasad i trybu podejmowania powtarzających się działań (w tym udzielaniu świadczeń) w ramach pewnych rygorów administracyjnoprawnych w stosunku do nieskonkretyzowanych z góry adresatów, którzy z mocy prawa albo i niekiedy z własnej woli pozostawać będą w określonym kompleksowo stosunku prawnym z administracją państwową”⁷¹. Regulamin zakładowy jest aktem normującym sytuację prawną obywateli w ich korzystaniu z usług zakładów administracyjnych⁷².

W literaturze M. Elżanowski uznał regulamin zakładu za akt normatywny będący źródłem prawa⁷³. Autor ten zwrócił uwagę, iż „na charakter regulaminów jako źródła prawa podporządkowanego ustawie wskazuje również forma ich wydania”⁷⁴. W doktrynie zwraca się także uwagę, iż regulaminy wydaje się z zasady w formie zarządzenia i jakkolwiek stanowią one załącznik do tego za-

⁷⁰ M. Elżanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu zakładu państwowego*, PiP 1969, nr 8–9, s. 343.

⁷¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 64. Autor ten pisze, iż regulaminy, podobnie jak statuty, odgrywają szczególną rolę w układach administracji zdecentralizowanej.

⁷² S. Kraszewski, *Regulaminy zakładowe*, [w:] *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji* (referaty na konferencję naukową – Karpacz 1981), Wrocław 1981, s. 84.

⁷³ Elżanowski, *Charakter prawny i zakres regulaminu...*, s. 339.

⁷⁴ *Ibidem*.

rządzenia, nie są osobnym źródłem prawa⁷⁵, gdyż ze względu na formę mieszczą się zawsze w akcie normatywnym, który nadaje ten regulamin⁷⁶. Jeśli regulamin jest wydawany przez organy zakładu na podstawie zarządzenia określającego tryb jego wydania, należy go traktować jako osobne źródło prawa co do formy i co do treści⁷⁷.

Statut i regulamin zakładu administracyjnego jest źródłem prawa administracyjnego. W doktrynie zwraca się m.in. uwagę, iż statuty i regulaminy zakładów administracyjnych stanowią szczególny rodzaj aktów prawotwórczych kierownictwa wewnętrznego i należą do norm prawa miejscowego (por. E. Ochendowski, M. Elżanowski, W. Dawidowicz, J. Starościak)⁷⁸. Należy przy tym podkreślić, iż administratywista patrzy na treść konstytucyjnego katalogu źródeł prawa przez pryzmat dorobku doktryny prawa administracyjnego w przedmiocie źródeł prawa. W literaturze przyjmuje się, iż „źródła prawa (w szczególności prawa administracyjnego) to akty prawne wydawane przez organy państwa na podstawie przysługujących im kompetencji, a ustanawiające lub uznające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (normy prawne)”⁷⁹. Wielość i różnorodność rodzajowa źródeł prawa administracyjnego w sensie składników gatunkowych znacznie utrudnia przedstawienie charakterystyki tej części porządku prawnego⁸⁰. Źródła tej gałęzi prawa można analizować statycznie i dynamicznie⁸¹. W badaniu statycznym istotne jest pokazanie składników gatunkowych porządku prawnego i ich cech charakterystycznych. Takimi składnikami gatunkowymi obowiązującego porządku prawnego w dziedzinie prawa administracyjnego są: konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy (od 1997 r. w bardzo ograniczonym zakresie), liczne rozporządzenia oraz miejscowe przepisy prawne, a także uchwały, zarządzenia, statuty i regulaminy jako akty prawa wewnętrznego⁸². W badaniu dynamicznym źródeł prawa administracyjnego wskazujemy sposoby, jakimi prawo się tworzy i modyfikuje. Przedmiotem regulacji administracyjnoprawnej są zagadnienia z reguły zróżnicowane i złożone równocześnie, a przy tym opiera się ona na pojęciach

⁷⁵ Zob. stanowisko wyrażone w podręczniku *Prawo administracyjne*, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1952, t. I, s. 138.

⁷⁶ Por. M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 142.

⁷⁷ Por. Z. Salwa, *Charakter prawny i zakres regulaminu pracy w PRL*, Warszawa 1964, s. 53 i n.

⁷⁸ Stahl (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej...*, s. 23.

⁷⁹ R. Hauser, *Akty normatywne stanowione przez administrację – źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), Warszawa–Poznań 1985, s. 138.

⁸⁰ Z. Leoński, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, Z. Leoński (red.), Warszawa–Poznań 1985, s. 7.

⁸¹ J. Boć, J. Jeżewski, *Przewodnik do nauczania prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 21.

⁸² Longchamps, *O źródłach prawa...*, s. 98; *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 59.

i konstrukcjach prawnych o dużej specyfice, które stosownie do okoliczności i potrzeb społecznych ulegać muszą częstym zmianom. Stąd nie jest możliwe sformułowanie zasad prawnych na tyle ogólnych i trwałych zarazem, że mogłyby być skodyfikowane⁸³. Uwaga ta odnosi się do prawa administracyjnego materialnego. Według J.S. Langroda wymienione cechy prawa administracyjnego stanowią przeszkodę dla „tworzenia *a priori* reguł prawnych dla ogółu wchodzących w grę sytuacji faktycznych”⁸⁴. Warto zauważyć, że autor ten nie posługuje się kategorią pojęciową źródeł prawa⁸⁵. Langrod szuka źródeł prawa administracyjnego tylko w normie i, rozważając strukturę prawa administracyjnego, ustala hierarchię norm tego prawa, a nie hierarchię jego źródeł w tradycyjnym rozumieniu tego słowa⁸⁶.

Zgodnie z konstytucyjną konstrukcją tzw. zamkniętego katalogu źródeł prawa „prawotwórstwo administracyjne zostało zredukowane do aktów jedynie wykonawczych, wydawanych przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, w celu wykonania tego upoważnienia, nadto w zakresie spraw określonych w upoważnieniu ustawowym i według wytycznych zawartych w tym upoważnieniu”⁸⁷. Należałoby mieć na uwadze, iż konstytucyjna koncepcja źródeł prawa nie rozstrzyga wszystkich kwestii w zakresie administracyjnej działalności prawotwórczej, jakie ujawniają się obecnie i jakie mogą pojawić się w przyszłości. W systemie źródeł prawa administracyjnego coraz więcej aktów prawnych pochodzi od samej administracji. „Wydawanie ich należy do kompetencji organów administracyjnych. Jest ich działaniem systematycznym, określonym prawem i życiowo chyba niezbędnym”⁸⁸. Jak podkreśla F. Longchamps, są „te akty normatywne zarazem źródłami prawa i przejawami działania administracji”⁸⁹. Zdaniem J. Bocia „system źródeł prawa administracyjnego ma [...] wymiar praktyczny i gdyby

⁸³ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 12.

⁸⁴ Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 337; Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej...*, s. 40.

⁸⁵ Opracował on swój wywód dotyczący prawa administracyjnego *sensu stricto* i jego struktury z pominięciem pojęcia źródeł prawa, uznając, że jest ono wieloznaczne (używane co najmniej w potrójnym rozumieniu) i że „prowadzi ono do zawężenia kąta widzenia, bo do niewyczerpywania taką klasyfikacją źródeł prawa ogółu norm prawa administracyjnego”, a w szczególności do „pomijania norm indywidualnych u dołu, a często i ustaw u góry, tzn. do rozrywania pojęć”. Píše na ten temat J. Zimmermann, *Źródła prawa administracyjnego – wprowadzenie*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego*, J. Zimmermann i P. Dobosz (red.), Kraków 2005, s. 57; idem, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 52.

⁸⁶ Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 170, 282 i n.

⁸⁷ Błaś, *Dyskusja*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 151.

⁸⁸ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, A UW No 827, „Prawo” t. CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 91.

⁸⁹ Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego...*, s. 99.

tu właśnie nie stwarzał problemów, prawie każdy jego model byłby idealny⁹⁰. Każdy system stanowionego prawa administracyjnego wykazuje tendencję do daleko idącego rozrastania się⁹¹.

STATUT I REGULAMIN ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO JAKO SZCZEGÓLNA GRUPA AKTÓW NORMATYWNYCH

Stwierdzenie, że statuty i regulaminy zakładów administracyjnych należą do grupy aktów normatywnych⁹² stanowionych przez organy zakładów administracyjnych z racji części swojej aktywności zakładowej, nakazuje szukać dla ich wydawania podstawy ustawowej. Przyjąć należy, iż regulaminy i statuty zakładów administracyjnych stanowią szczególną grupę aktów normatywnych. Regulują one bowiem nie tylko wewnętrzny ustrój zakładu administracyjnego, ale również prawa i obowiązki użytkowników. Tak jak wszystkie akty normatywne administracji publicznej, tak też statuty i regulaminy zakładów administracyjnych muszą posiadać podstawę ustawową (ich stanowienie musi opierać się na normie ustawowej) i mieścić się w granicach prawa powszechnie obowiązującego.

Przyjęcie tezy, że statut i regulamin zakładowy są aktami normatywnymi będącymi źródłem prawa, pozwala zastanowić się nad kwestią praw, jakie płyną z takich aktów prawnych dla użytkowników zakładu administracyjnego. Według J. Starościaka regulamin zakładowy spełnia przede wszystkim rolę swobodnego źródła prawa ustrojowego, które określa sposób zachowania użytkowników zakładu⁹³. Zdaniem M. Elżanowskiego regulamin jest aktem dwustronnie zobowiązującym i dwustronnie uprawniającym⁹⁴. Należy zaznaczyć, iż regulamin stanowi obowiązek określonego zachowania dla organów zakładu w stosunku do użytkownika, a także w pewnym zakresie dla osób niebędących użytkownikami, jeśli wchodzi w stosunki prawne z organami zakładu. Z drugiej strony, nakłada na użytkowników obowiązki, do których spełnienia nie są zobowiązani

⁹⁰ *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 58.

⁹¹ Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 57.

⁹² Na temat aktu normatywnego zob. W. Gromski, *Akt normatywny*, [w:] *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznickiej, Warszawa 2000, s. 23–24; zob. także *Wstęp do prawoznawstwa*, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka (red.), Wrocław 1999, s. 132 i n. W literaturze przyjmuje się, iż zagadnienie charakteru prawnego regulaminu i statutu przeszło odmienną ewolucję: od koncepcji aktu wewnętrznego do koncepcji aktu prawotwórczego, aktu tworzącego normy ogólne; zob. na ten temat: Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 180 i n.; Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 125 i n.; Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 191 i n.; idem, *Organy administracji...*, s. 351 i n.; Starościak, *Studia z teorii prawa...*, s. 124 i n.; Homplewicz, *Zarządzenia...*, s. 75 i n.; Howorka, *Wewnętrzne akty...*, s. 83 i n.

⁹³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 167.

⁹⁴ Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 140–141.

obywatele niebędący użytkownikami zakładu. Z kolei organom zakładu regulamin nadaje uprawnienia wobec użytkowników i innych osób zamierzających korzystać z urządzeń zakładu do żądania od nich określonego prawem zachowania, a tym dwu grupom obywateli prawo do żądania określonego zachowania od organów zakładu⁹⁵. Jeśli zaś przyjmuje się stwierdzenie, że prawidłowo ustanowiony na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy regulamin jest źródłem prawa o mocy obowiązującej równej każdej innej normie prawnej, to w związku z tym, iż jest skierowany zarówno do organów zakładu, jak i obywateli, tworzy podstawę do powstania praw podmiotowych⁹⁶. Według W. Zakrzewskiego „Przepisy prawa określające zadania zakładów, ich strukturę organizacyjną oraz ustalające zasady postępowania usługowego kształtują ramy prawne prawotwórstwa regulaminowego”⁹⁷. Autor dodaje: „[...] nie mogą nie tylko ram tych przekroczyć, lecz również wypełniając je, nie mogą objąć regulacją zjawisk niepozostających w koniecznych związkach funkcjonalnych z procesami świadczenia usług dla zakładu, właściwych dla zapewnienia porządku zakładowego”⁹⁸.

W nawiązaniu do zagadnienia aktów władztwa zakładowego odwołam się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. TK w wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. SK 18/99)⁹⁹, rozpatrując akty uczelniane, zaliczył regulamin studiów i zarządzenie rektora do tzw. aktów władztwa zakładowego publicznych zakładów. Akty władztwa wewnętrznego w opinii TK na ogół określają wewnętrzną organizację danej instytucji, niejednokrotnie też konkretyzują i aktualizują akty normatywne powszechnie lub wewnątrznie obowiązujące. Ocena, czy można im przypisać normatywny charakter, zależy od treści poszczególnych postanowień takiego aktu. Normatywny charakter będą miały postanowienia nadające moc obowiązującą normom wyznaczającym określonym adresatom (podmiotom) określone postępowanie, ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności¹⁰⁰. W orzecznictwie TK utrwaliła się materialna definicja aktu normatywnego rozumianego jako każda wypowiedź centralnego organu państwowego wprowadzająca jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa. Nie ulega wątpliwości, iż zarówno uchwały senatu, jak i zarządzenia rektora można sklasyfikować jako akty wewnętrznego władztwa zakładowego. Powstaje jednak pytanie, czy przepisy tych aktów mają charakter normatywny, czy zawierają taką nowość normatywną? Warto przytoczyć tu wcześniejszy pogląd TK w kwestii aktów normatywnych obowiązujących w tzw. sferze wewnętrznej administracji – odnośnie do normatywności

⁹⁵ J.S. Langrod, *Z zagadnień prawa zakładowego*, „Gazeta Administracji”, 1947, nr 5–6, s. 214 i n.

⁹⁶ Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 140–141.

⁹⁷ Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy...*, s. 222.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. z 2000 r., Nr 101, poz. 1091.

¹⁰⁰ W. Gromski, [w:] *Encyklopedia prawa*, s. 23–24.

statutu i regulaminu. Zdaniem TK wyrażonym w orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. (U/15/88) za akty normatywne należy uznać także „instrukcje, regulaminy itp., w tych wypadkach, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-absrakcyjnym, obowiązujące określone klasy adresatów. Akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego, muszą być traktowane jako akty normatywne, mimo ich wadliwości, tym bardziej, jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach. Na takie rozumienie aktu normatywnego wpływa przede wszystkim praktyka prawotwórcza. Nie liczące się z praktyką prawotwórczą, arbitralne, pojęciowe zawężanie zasięgu aktów normatywnych do aktów ustawodawczych oraz wydawanych na ich podstawie i w celu ich wykonania aktów podustawowych pozostawiłoby pokaźną liczbę aktów prawotwórczych poza kontrolą ich legalności”¹⁰¹.

Współcześnie przyjąć należy, że normy prawne zawarte w statutach i regulaminach mają charakter ogólny (brak indywidualnie określonego adresata, adresat oznaczony rodzajowo) i abstrakcyjny (reguły zachowania znajdują zastosowanie ilekroć powstaną określone stany faktyczne). Postanowienia statutu i regulaminu zakładowego jako aktów normatywnych mogą być podstawą aktów indywidualnych. Adresatami norm statutowych i regulaminowych są zarówno użytkownicy i pracownicy zakładu administracyjnego (są to normy dwustronnie wiążące), jak i osoby niebędące jeszcze użytkownikami zakładu. Podstawę prawną do stanowienia regulaminów zakładowych stanowią najczęściej te same akty normatywne, na podstawie których nadawane są zakładom administracyjnym statuty. Obowiązek nadawania (uchwalenia) statutów czy opracowywania regulaminów wewnętrznych wynika z treści tych aktów prawnych, które według ustawy kompetencyjnej regulują określoną dziedzinę działania zakładu administracyjnego. Wypada zgodzić się z koncepcją prezentowaną w nauce prawa, że „każde działanie organów administracji publicznej powinno być oparte na upoważnieniu udzielonym organowi przez normę ustawową do podjęcia działania, do podjęcia działania w określonej formie, do podjęcia działania w określonych warunkach”¹⁰². Niewątpliwie ustawa nie może przewidzieć wszystkich okoliczności i mogących nastąpić sytuacji, dlatego w większości przypadków zawiera w swej treści delegację do dalszych regulacji. Zatem niektóre normy prawne zawarte w źródłach prawa, pozwalając (upoważniając) na działanie w granicach normy prawnej, wyposażają adresata normy w odpowiednie kompetencje (zespół obowiązków i uprawnień)¹⁰³. Prezentowana wykładnia w pełni odnosi się do funkcjonowania i działania zakładów administracyjnych.

¹⁰¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1989 roku, Warszawa 1990, s. 146.

¹⁰² A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, Boć (red.), s. 230.

¹⁰³ G. Jabłońska, *Prawo samorządowe w praktyce. Struktury i formy działania organów i jednostek organizacyjnych gminy samorządowej. 50 projektów uchwał i wzorów*, Gdańsk 1997, s. 17.

Statut i regulamin zakładu administracyjnego to dwie podstawowe formy prawa zakładowego¹⁰⁴. Statuty i regulaminy zakładowe „wraz z innymi aktami generalnymi, wydawanymi przez organy zakładów administracyjnych, tworzą prawo zakładowe, które w zależności od stopnia decentralizacji danego zakładu ma być bardziej lub mniej niezależny od regulacji powszechnych”¹⁰⁵. Statuty określają z reguły wewnętrzną strukturę jednostki organizacyjnej, szczegółowe kompetencje organów i tryb ich działania. Regulaminy określają zazwyczaj szczegółowe uprawnienia i obowiązki pracowników i użytkowników zakładów oraz zawierają inne postanowienia porządkowe. Przyjąć należy, iż statut – jako akt prawa zakładowego – powinien statuować organizację podmiotu administrującego, kompetencje jego organów, sposób funkcjonowania i zależności organizacyjne w danym zakładzie. Z kolei regulamin – będąc również aktem prawa zakładowego – powinien zawierać przepisy określające prawa i obowiązki użytkowników zakładu administracyjnego oraz sposób korzystania z usług zakładu. Bliższe spojrzenie prawne na statuty i regulaminy zakładowe wskazuje, że są to akty prawne różniące się między sobą przedmiotem regulacji, sposobem i trybem ich stanowienia, zakresem obowiązywania, miejscem w systemie źródeł prawa, relacją do przepisów powszechnie obowiązujących¹⁰⁶.

Statuty i regulaminy stanowione przez organy zakładów administracyjnych odpowiadają warunkom, jakie powinien spełniać akt normatywny. Te fundamentalne akty prawa zakładowego zawierają wzorce zachowań o charakterze generalnym (skierowane są do nieokreślonej liczby osób korzystających z zakładu lub będących z niego korzystac w przyszłości) oraz o charakterze abstrakcyjnym (regulują nieokreśloną liczbę zachowań podmiotu). Jest to generalność i abstrakcyjność podwójna, tzw. podmiotowo-przedmiotowa¹⁰⁷. Normy statutowe i regulaminowe spełniają warunek istnienia podstawy ustawowej do wydania tego aktu normatywnego. Delegacja ustawowa może mieć tu dwojaką formę to znaczy, że ustawa *expressis verbis* upoważnia określony organ państwowy do wydania aktu (np. ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym) lub, określając ogólne ramy funkcjonowania i cele danego typu zakładów, upoważnia organy zakładu do szczegółowej regulacji w aktach zakładowych (np. ustawa o systemie oświaty). Aby statut i regulamin zakładowy odpowiadały warunkom prawidłowości aktu normatywnego, muszą być wydane przez kompetentny organ w trybie określonym przez prawo. Zarówno organ mający uprawnienie do wydania statutu lub regulaminu, jak i procedurę wydania określają z reguły przepisy ustawy

¹⁰⁴ Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim...*, s. 196 i n.

¹⁰⁵ Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 89.

¹⁰⁶ Por. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim...*, s. 193.

¹⁰⁷ Por. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 130. Zdaniem M. Elżanowskiego „regulamin zakładowy jako zbiór ujętych w określoną formę norm prawnych, jest aktem normatywnym” (*ibidem*).

stanowiącej prawną podstawę aktu normatywnego. Statut bądź regulamin mogą być stanowione przez organy administracji publicznej bądź upoważniony organ zakładu administracyjnego. Stanowienie tych aktów prawnych zakładowych przez wskazane ustawowo organy zakładu administracyjnego pozwala uwzględnić w nich warunki lokalne danego zakładu. Zwrócić należy uwagę na specyfikę administrowania w ramach zakładu, jak i konstrukcję lokalnego zakresu działania podmiotów administrujących¹⁰⁸. Według P. Lisowskiego „[...] inaczej należy rozumieć tu lokalny zakres działania tej grupy podmiotów administrujących, gdzie konstrukcja lokalności opiera się pierwotnie na elementach przedmiotowo-podmiotowych. A wyodrębnienie terytorium zakładu ma znaczenie drugorzędne”¹⁰⁹. Ramy artykułu nie pozwalają na szerszą refleksję w tym zakresie.

Statut i regulamin zakładowy jako akty normatywne powinny określać zakres samorządności normodawczej danego zakładu administracyjnego. Zagadnienie to jest istotne ze względu na wielość odesłań ustawowych do tych aktów prawa zakładowego. Ze względu na ramy artykułu ograniczam się jedynie do zasygnalizowania kwestii samodzielności normodawczej zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego. Akty prawa zakładowego powinny ustosunkować się przede wszystkim do tych zagadnień, o których stanowi ustawa. Konstytuując statut czy regulamin zakładowy trzeba mieć na uwadze uregulowania pozostawione przez ustawodawcę do rozstrzygnięcia w tych aktach. Liczne odesłania do statutów i regulaminów, jak i pole regulacji statutowej czy regulaminowej, stanowią o samodzielności normodawczej zakładu administracyjnego. Statuty i regulaminy jako akty prawa zakładowego są prawem tworzonym dla tych wszystkich, którzy znajdują się w określonych przez nie sytuacji. W tym kontekście wypada nadmienić, iż statuty i regulaminy zakładowe ukazują samodzielność organizacyjną zakładu (autonomiczność organizacyjną), która przybiera formę samodzielności wewnętrznej i samodzielności zewnętrznej. Samodzielności wewnętrznej należy doszukiwać się w samym ustroju zakładu i możliwości jego kształtowania w ramach prawa, zaś samodzielność zewnętrzna wynika przede wszystkim z posiadania osobowości prawnej. Kwestią problematyczną jest, w jaki sposób wyznaczona jest samodzielność (samorządność) normodawcza zakładu, oraz jakie reguły ustalone w drodze postanowień statutu bądź regulaminu wiążą dany zakład administracyjny, jak wielka jest – w ramach samodzielności wewnętrznej – dopuszczalna jest swoboda pozostawiona przez materię ustawową w statucie i regulaminie zakładu¹¹⁰. Niestety, całościowe ujęcie zagadnienia wykracza poza możliwości niniejszego opracowania.

¹⁰⁸ Zob. P. Lisowski, *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych (prawo zakładowe)*, [w:] *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 100 i n.

¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 86.

¹¹⁰ Na ten temat R. Raszevska-Skałeczka, *Kwestia związania prawnego i swobody zakładów administracyjnych w stanowieniu statutu i regulaminu zakładowego*, AUW No 2770, Prawo,

Innym problemem wymagającym także jedynie zasygnalizowania ze względu na ramy artykułu jest kwestia zasad i trybu ogłaszania statutu i regulaminu zakładu administracyjnego. Statuty i regulaminy zakładowe jako akty normatywne powinny być publikowane w sposób przewidziany dla tego rodzaju aktów prawnych. Praktyka jest jednak taka, iż obecny stan regulacji prawnej w omawianym zakresie nie przewiduje wyraźnego obowiązku ich publikacji. Ze względu na wagę regulowanych przez statut i regulamin zagadnień i charakter usług zakładowych kwestia publikacji jawi się jako szczególnie ważna. Dodać należy, iż w ustawach szczególnych dotyczących funkcjonowania zakładów administracyjnych (np. w ustawie o systemie oświaty czy w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym) brakuje przepisów stwarzających podstawę do opublikowania w dziennikach urzędowych (w rozumieniu art. 8 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)¹¹¹ aktów normatywnych stanowiących przez organy tych zakładów. Statuty i regulaminy – jako akty przynależne do prawa zakładowego – pomija się także w art. 9–13 cytowanej ustawy przy wymienianiu aktów prawnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych. W obowiązującym stanie prawnym nie są jednoznaczne uregulowania dotyczące respektowania reguły domagającej się ogłaszania aktów normatywnych prawa zakładowego w dziennikach urzędowych. Nie można przy tym nie zauważyć, iż statuty i regulaminy – akty normatywne prawa zakładowego – nie są ogłaszane w sposób przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹¹².

Przepisy prawa nie określają zasad budowy i techniki legislacyjnej zarówno tworzenia, jak i ogłaszania aktów prawa zakładowego¹¹³. Brakuje wskazań co do formy stanowienia regulaminów i statutów zakładowych. W praktyce statut stanowi albo wprost formę uchwały w sprawie jego uchwalenia (wówczas treść statutu jest jednocześnie treścią uchwały) albo jej załącznik. W dotychczasowej praktyce zakładów administracyjnych wersja załącznika wydaje się bardziej rozpowszechniona. Mając jednak na uwadze fakt, iż do statutu dołączonych jest nierzadko wiele załączników, wydaje się, że powinien on stanowić bezpośrednią treść uchwały. Z kolei regulamin zakładowy wydawany jest z zasady

t. CCXCV, Wrocław 2005, s. 337–352; zob. także 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.; Borkowski, *Organizacja zarządzania szkołą...*, s. 361–363; E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. M. Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 107.

¹¹¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

¹¹² Lisowski, *Akty normatywne...*, s. 100–101.

¹¹³ Zob. Raszevska-Skałocka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa...*, s. 464 i n.

w formie zarządzenia i powinien stanowić załącznik do zarządzenia wydanego przez uprawniony organ. Wynika z tego, iż statuty i regulaminy są załącznikami do uchwał i zarządzeń w sprawie nadawania czy uchwalenia statutów i regulaminów. Statut i regulamin nie są samoistnymi dokumentami¹¹⁴. Należy dążyć do tego, aby forma wydawania regulaminu i statutu zakładowego była ujednoczona dla wszystkich zakładów administracyjnych. Obecna sytuacja w tej dziedzinie jest bardzo zróżnicowana. Zdając sobie sprawę z różnorodności zakładów administracyjnych, uważam jednak za możliwe i celowe ujednoczenie zasad budowy i techniki legislacyjnej tworzenia statutów i regulaminów zakładów administracyjnych. Brakuje bowiem konsekwentnego rozwiązania sprawy zasad i trybu ogłaszania statutu i regulaminu zakładu administracyjnego. Ogłoszenie tych aktów prawnych, regulujących pozycję prawną użytkownika zakładu, przyczyniłoby się do upowszechnienia w społeczeństwie norm obowiązujących w zakładach administracyjnych. Użytkownik zakładu znajduje się przecież niejednokrotnie w sytuacjach określonych w normach statutowych i normach regulaminowych i dlatego łatwość zapoznania się z nimi ma poważne znaczenie z punktu widzenia ochrony jego praw z tych norm wynikających. Co ciekawe, na istniejące nieprawidłowości w kwestii publikacji tych aktów znacznie wcześniej zwracało uwagę wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego¹¹⁵. Przyjęte formy publikacji statutów i regulaminów (np. ogłaszanie w różnych dziennikach urzędowych, udostępnianie przez wywieszanie na terenie zakładu) przekraczają dopuszczalne granice fikcji znajomości prawa. Przyjęte obecnie formy publikacji nie są właściwe dla tego rodzaju aktów normatywnych.

Statut i regulamin zakładu są aktami normatywnymi prawa zakładowego, rodzą stosunki prawne i mogą stanowić podstawę aktów zakładowych. Stosowanie się do postanowień statutu i regulaminu zakładu administracyjnego z reguły jest zagwarantowane środkami określonymi w tych aktach oraz poza nimi. Akty te łączą w swych przepisach środki przymusu i środki karania za nieprzestrzeganie (naruszenie) ich postanowień. Treść norm statutowych i regulaminowych, będąc konkretyzacją przepisów ustawy, jest ograniczona przez normy ustawowe i wyznaczona celem powołania zakładu administracyjnego. Musi być ponadto zgodna z innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa i podlegać kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Sferę stosowania środków administracyjnoprawnych przez organy zakładu ustala akt prawny

¹¹⁴ W kwestii zasad budowy i techniki legislacyjnej tworzenia statutu patrz J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5, s. 65–68; *idem*, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin*, [w:] *Granice samodzielnosci wspólnot samorządowych*, E. Ura (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005, Rzeszów 2005, s. 138 i n.

¹¹⁵ Kraszewski, *Regulaminy zakładowe...*, s. 84. Na temat publikacji regulaminów zob. Ochędowski, *Zakład administracyjny...*, s. 198–199; Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 135–139.

kreujący zakład, a precyzuje ją statut czy regulamin zakładu. Zakład administracyjny jest upoważniony do stosowania wobec użytkowników środków administracyjnoprawnych, tj. środków o charakterze władczym. Na przykład wobec ucznia szkoły naruszającego postanowienia statutu szkoły czy studenta łamiącego przepisy regulaminu studiów na wyższej uczelni mogą być zastosowane kary dyscyplinarne. W wyniku działalności zakładu administracyjnego powstają stosunki administracyjnoprawne, a zakład może stosować administracyjnoprawne środki.

Stosunek użytkowników zakładów do zakładów w większości przypadków ma charakter administracyjnoprawny. Cechą tego stosunku jest nadrzędność organów zakładu nad użytkownikiem, określana mianem władztwa zakładowego. Uprawnienia zakładu wobec użytkownika są określone z reguły ustawowo, szczegółowo unormowane w statutach czy regulaminach wydawanych przez organy zakładu¹¹⁶. Zjawisko władztwa zakładowego wynika z prawnej konstrukcji statutów i regulaminów zakładowych, kreowanych przez administracyjnoprawny charakter stosunków prawnych istniejących pomiędzy organami zakładu a jego destinatariuszami. Daje ono podstawę do wydawania przez organy zakładu aktów normatywnych (np. statut szkoły, regulamin studiów, regulamin szpitala, regulamin biblioteki) i indywidualnych, kierowanych do użytkowników zakładu, a także do stosowania sankcji typu dyscyplinarnego. Podstawę prawną kierowanych do użytkowników zakładu poleceń (tworzących stosunek administracyjnoprawny, ale niebędących właściwymi decyzjami administracyjnymi), granice ich zastosowania i tryb wydawania regulują przepisy o funkcjonowaniu zakładów określonego typu i statut lub regulamin funkcjonowania zakładu. Te same akty wskazują też na środki prawne, jakie przysługują użytkownikom zakładu w stosunku do aktów administracyjnych wydawanych przez organy zakładu. Za naruszenie poleceń organów zakładu użytkownik może być ukarany karami dyscyplinarnymi, z których najdotkliwszą dla niego jest usunięcie z zakładu. Nie ma natomiast na ogół możliwości stosowania egzekucji administracyjnej w celu wymuszenia posłuszeństwa wydanemu poleceniu (nie dotyczy to obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki). Jednak pewne działania zakładów użyteczności publicznej są traktowane jako akty administracyjne. Niektóre decyzje administracyjne organów zakładów mogą być nawet zaskarżane do sądu administracyjnego.

¹¹⁶ Zob. m.in. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 118; E. Ochendowski, *Organy administracji niespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, J. Jendroška (red.), Wrocław 1977, s. 342 i n.; por. K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 348; P. Lisowski, [w:] *Prawo administracyjne*, Boć (red.), s. 100–101; *Prawo administracyjne...*, Boć (red.), s. 171; E. i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 175–176; Duniewska i in. (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady...*, s. 201; P. Przybysz, *Sytuacja prawna jednostki w zakładzie oświatowym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (red.), Rzeszów 2001, s. 368 i n.

Wątpliwości w nauce prawa administracyjnego budzi z reguły charakter prawny aktów organów zakładu kierowanych do użytkowników. Przyjmuje się, że jeśli akty te nie wywołują skutków prawnych poza zakładem, a wydawane są w ramach istniejącego stosunku między zakładem a użytkownikiem, to do ich wydania nie ma zastosowania kodeks postępowania administracyjnego, poza przepisami dotyczącymi skarg i wniosków. Niewątpliwie jako przykłady takich aktów można wskazać na decyzje o promowaniu na wyższy rok studiów, o przeniesieniu zajęć do innej sali itd. Natomiast takie akty, jak decyzja o przyjęciu do zakładu, skreśleniu użytkownika, zwolnieniu z zakładu – jako wywołujące skutki także poza sferą stosunków zakład–użytkownik – są decyzjami administracyjnymi. Procedura wydawania niektórych aktów wewnątrzzakładowych jest regulowana specjalnymi przepisami dotyczącymi m.in. postępowania dyscyplinarnego. A zatem sferę stosowania środków administracyjnoprawnych przez organy zakładu administracyjnego określa akt prawny o utworzeniu zakładu, sprecyzowane zaś są one w statucie lub regulaminie danego zakładu. W naszym systemie prawnym regulacje prawne dotyczące zakładów administracyjnych nie są jednolite.

STATUT I REGULAMIN ZAKŁADU ADMINISTRACYJNEGO W ŚWIELE KONSTYTUCYJNEGO SYSTEMU ŹRÓDEŁ PRAWA

W konstytucyjnym systemie źródeł prawa nie jest jednoznacznie określona działalność normodawcza zakładów administracyjnych. Stąd też istnieją trudności z wkomponowaniem przepisów stanowionych przez organy zakładów administracyjnych w konstytucyjny system źródeł prawa, gdzie *expressis verbis* nie wspomina się o prawie stanowionym przez organy zakładów administracyjnych. Należy zauważyć, iż konstytucyjna koncepcja źródeł prawa opiera się na utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie rozróżnieniu aktów powszechnie obowiązujących i aktów o charakterze wewnętrznym¹¹⁷. Akty powszechnie obowiązujące zawierają normy adresowane (wiążące) wszystkich adresatów znajdujących się w sytuacji doniosłej prawnie. Akty o charakterze wewnętrznym zawierają normy adresowane (wiążące) tylko adresatów organizacyjnie podległych organowi wydającemu taki akt. Katalog aktów powszechnie obowiązujących został w Konstytucji RP zamknięty i to stanowisko nie jest już w doktrynie i w orzecznictwie kwestionowane. Zamknięcie obejmuje w tym przypadku aspekt podmiotowy (Konstytucja wskazuje wyczerpująco podmioty upoważnio-

¹¹⁷ Por. m.in. Kotulski, *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 49 i n.; Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 511 i n.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 46 i n.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 126 i n.; Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 58 i n.; Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 21 i n.; wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. K.21/98, OTK ZU 7/98, s. 645; por. OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645.

ne do wydawania aktów powszechnie obowiązujących) i aspekt przedmiotowy (Konstytucja wyczerpująco wymienia formy aktów powszechnie obowiązujących niezależnie od tego, czy nastąpiło to w rozdz. III ustawy zasadniczej, czy w innych jej fragmentach). W sprawie aktów o charakterze wewnętrznym zarysowuje się stanowisko, że ich katalog został zamknięty, jeśli idzie o formę tych aktów (uchwały i zarządzenia), natomiast pozostaje otwarty, jeśli idzie o podmioty mogące je wydawać (są nimi podmioty, które wyznaczy ustawa). Zauważyć należy, iż normy o charakterze wewnętrznym mogą być zamieszczone zarówno w aktach mających formę aktów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych. Normy wewnętrznie obowiązujące mogą też w sposób pośredni wpływać na sytuację prawną obywateli i innych podmiotów prawa powszechnie obowiązującego. W doktrynie prezentowane jest stanowisko, iż „nie można w drodze aktów wewnętrznych ustanawiać obowiązków obywateli. Lecz nie ma przeszkód, aby akty te nie przyznawały obywatelom faktycznych korzyści lub uprawnień albo nie określały szczegółowego trybu lub porządku działania administracji. Dlatego nie są one obojętne dla obywatela, choć bezpośrednio są one skierowane do organów i jednostek organizacyjnych administracji państwowej, rzutują w różnym zakresie i w różny sposób na interesy faktyczne i prawne obywatela”¹¹⁸.

Podkreślić należy, iż z literalnego rozumienia zasady zamkniętego systemu źródeł prawa wynikałby konstytucyjny zakaz wydawania aktów prawa zakładowego – statutów i regulaminów. Ustanowienie zamkniętego systemu źródeł prawa i ograniczenie ich katalogu do enumeratywnie określonych rodzajów źródeł sprawia, że wiele aktów, traktowanych dotąd jako źródła, trudno obecnie włączyć do tej kategorii. Dotyczy to znacznej liczby aktów normatywnych wydawanych przez organy administracji, ale także aktów stanowionych przez inne podmioty realizujące zadania z zakresu szeroko pojmowanej administracji publicznej. Niewątpliwie wśród aktów normatywnych niewłączonych do konstytucyjnej kategorii źródeł prawa znajdują się statuty i regulaminy zakładów administracyjnych. Odgrywają one na gruncie prawa administracyjnego doniosłe praktycznie znaczenie. Charakter prawny norm zawartych w tych aktach nie jest jednoznaczny, co znalazło swoje odzwierciedlenie w doktrynie, orzecznictwie sądowym oraz TK.

Wychodząc od pozytywistycznej koncepcji prawa przyjąć należy, iż konstytucyjny katalog źródeł prawa wprowadzony ustawą zasadniczą (odnoszony do państwa i usankcjonowany jego wolą) obejmuje tylko określone akty prawotwórcze. Ich moc prawna nadawana jest legitymowanym konstytucyjnie działaniem podmiotów władzy publicznej, realizujących zadania publiczne dla dobra ogółu. Tak pojmowany system źródeł prawa nie dyskwalifikuje równoczesnego funkcjonowania innych (niemieszczących się w konstytucyjnym pojęciu źródeł

¹¹⁸ Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 62.

prawa) aktów stanowionych przez podmioty administrujące, zawierających normy generalne i abstrakcyjne i stanowionych w zgodzie z Konstytucją i aktami zawierającymi normy powszechnie obowiązujące. Do tej grupy wypada zaliczyć statuty i regulaminy szkół wyższych czy zakładów opieki zdrowotnej. Tego rodzaju akty nie zawierają norm narzuconych wolą państwa – wiążących w sensie konstytucyjnie powszechnego albo wewnętrznego obowiązywania źródeł prawa. Nie są to zatem akty prawotwórcze należące do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, choć prawne w sensie zgodności z prawem, a to wymusza objęcie ich kontrolą z tego właśnie punktu widzenia. Konstytucyjna formuła systemu źródeł prawa nie zmienia rzeczywistości i nie eliminuje tzw. żywego prawa. Nadal, obok norm prawnych zawartych we wskazanych w Konstytucji aktach prawotwórczych, działać będą doniosłe w praktyce inne normy generalne i abstrakcyjne, jak chociażby normy zakładowe. Podkreślimy, że nawet gdy system źródeł prawa zostaje konstytucyjnie „zamknięty”, to w praktyce prawotwórczej system ten w rozmaity sposób „otwierają” ustawy stanowione w drodze konstytucyjnej. Otwarcie systemu przyjmuje zwykle postać upoważnień ustawowych do stanowienia określonych aktów prawa¹¹⁹. Doktryna prawa administracyjnego nie może abstrahować od praktyki prawodawczej w sferze administracji publicznej. Aby wskazaną wyżej praktykę prawotwórczą sprowadzić do konstytucyjnej koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa, możemy postulować, aby statuty i regulaminy zakładów administracyjnych prowadzonych przez państwo i samorząd terytorialny, były stanowione jako zarządzenia właściwego ministra (w trybie art. 93 Konstytucji RP) oraz jako akty prawa miejscowego stosownych organów samorządu terytorialnego (w trybie art. 94 Konstytucji RP). Przyjęcie takiej praktyki prawotwórczej usuwałoby ewentualne wątpliwości czy regulaminy i statuty zakładów prowadzonych przez państwo i samorząd terytorialny są źródłami prawa w rozumieniu obowiązującej Konstytucji RP, czy też nie.

Statuty (np. szkół publicznych i niepublicznych, uczelni wyższych, zakładów opieki zdrowotnej) i regulaminy zakładów administracyjnych (np. regulaminy studiów, regulaminy bibliotek) regulują nie tylko sprawy wewnętrznego ustroju zakładu, ale także relacje pomiędzy organami zakładu i jego pracownikami oraz użytkownikami, a także prawa i obowiązki użytkowników. I chociaż Konstytucja RP nie wymienia tych aktów w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa, to jednak niemożność uznania tych aktów normatywnych prawa zakładowego za mieszczące się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego prowadziłyby do uznania ich za regulacje niekonstytucyjne. Z uwagi na to, że stanowienie zakładowych aktów normatywnych ma podstawę prawną w przepisach powszechnie obowiązujących, wchodzących do katalogu konstytucyjnych źródeł prawa – nor-

¹¹⁹ Zob. A. Błaś, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] Błaś, Kuta, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia...*, s. 35.

matywne akty zakładowe należy uznać za prawnie, konstytucyjnie dopuszczane (uznawane)¹²⁰. W przepisach zakładowych typu statut i regulamin znajdujemy normy prawne, które mają charakter powszechnie obowiązujący i normy prawne, które mają charakter wewnętrzny. Statuty i regulaminy mogą mieć postać prawa ściśle wewnętrznego, gdy ich regulacja odnosi się jedynie do wewnętrznego ustroju i funkcjonowania zakładu – w tym zakresie określają: organy zakładów, ich kompetencje, strukturę wewnętrzną. Z drugiej strony, statuty i regulaminy traktujące o kwestiach materialnych i procesowych bezpośrednio dotyczących administrowanych nie mogą być określone jako prawo wewnętrzne, gdyż w tej sytuacji mamy do czynienia z wejściem w materie zastrzeżone dla norm prawa powszechnie obowiązującego. Statuty i regulaminy zakładów administracyjnych należą do systemu źródeł prawa administracyjnego, a to powoduje, że w demokratycznym państwie prawa akty te, jak i wszystkie postacie, formy, rodzaje, typy źródeł prawa, powinny być wyraźnie określone w Konstytucji i tworzyć w ten sposób zamknięty system źródeł prawa administracyjnego. Istnieje jednak możliwość uzupełnienia konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa administracyjnego, gdy możliwość taką przewidują Konstytucja, ustawy i, oczywiście, gdy włączane normy spełniają podstawowe warunki generalności i abstrakcyjności, tak jak ma to miejsce w przypadku statutów i regulaminów zakładów administracyjnych. Przyłączenie do konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa statutów i regulaminów, jako aktów normatywnych zakładów administracyjnych, może nastąpić tylko na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i ustawach. W tym znaczeniu system źródeł prawa administracyjnego pozostaje „konstytucyjnie otwarty” nawet w demokratycznym państwie prawa. Jest zatem uzasadnione oczekiwanie, aby statuty i regulaminy zakładów administracyjnych w tym „konstytucyjnie otwartym” systemie źródeł prawa podlegały kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Statut i regulamin zakładu administracyjnego są aktami normatywnymi pochodzenia ustawowego i nie mogą być stanowione z naruszeniem Konstytucji RP.

Ustalenie miejsca aktów normatywnych prawa zakładowego w obowiązującym systemie źródeł prawa sprawia trudności, bowiem Konstytucja RP z 1997 r. nie wymienia tych aktów w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa. Ustawa zasadnicza, wyróżniając źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87) oraz źródła prawa wewnętrznego (art. 93), nie wypowiada się na temat aktów wewnątrzzakładowych. Niewątpliwie statut i regulamin zakładu administracyjnego są źródłami prawa, ale nie są to źródła prawa powszechnie obowiązującego wedle art. 87 Konstytucji RP i nie mają charakteru źródeł prawa wewnętrznego określonego w art. 93 teźże. Statuty i regulaminy zakładów administracyjnych

¹²⁰ P. Lisowski, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 86; zob. także Duniewska i in. (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady...*, s. 148.

tworzą jednak w hierarchii źródeł prawa ten typ aktów prawa, które na poziomie zakładu administracyjnego współtworzą strukturę norm prawnych powszechnie obowiązujących. Stanowią uzupełnienie konstytucyjnie określonego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdy nakładają na jednostkę korzystającą ze świadczeń zakładu jakieś obowiązki lub gdy przyznają jej jakieś uprawnienia. Jako akty normatywne (regulujące wewnętrzny ustroj i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych administracji publicznej, a także niepublicznej, podmiotów administrujących) stanowią zawsze jakąś postać prawa ściśle wewnętrznego, jednakże nie autonomicznego wobec Konstytucji, ustaw i innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących¹²¹.

Przedstawione uwagi pokazują, że konstytucyjny podział źródeł prawa przysparza pewnych problemów w praktyce, zwłaszcza gdy mowa o jego konsekwencjach związanych z katalogiem zamkniętego systemu źródeł prawa. Poza tym ustawa zasadnicza nie rozstrzyga o włączeniu do systemu prawa poza normami prawa międzynarodowego norm innych niż stanowane przez organy państwowe. Powstaje jednak wątpliwość, czy konstytucyjny katalog źródeł prawa jest w rzeczywistości kompletny i czy w oparciu o postanowienia Konstytucji nie można już obecnie mówić o jego otwarciu, choćby na akty normatywne prawa zakładowego – statuty i regulaminy zakładowe. Zwłaszcza że Konstytucja w zasadzie milczy także w sprawie takich źródeł prawa, które w doktrynie często uznaje się również za elementy prawa konstytucyjnego, a którymi są prawo naturalne i prawo zwyczajowe. Nie eliminuje przecież *expressis verbis* ani ich, ani faktów prawotwórczych innych niż fakt stanowienia prawa przez kompetentne organy (podmioty) – np. precedensu¹²². „Poza konstytucyjnym uregulowaniem, ze względu na ich charakter, lecz uznanymi źródłami prawa – w praktyce i doktrynie – są: prawo zwyczajowe i – chociaż w Polsce w stopniu ograniczonym – precedensy”¹²³. Dodajmy, że w nauce prawa konstytucyjnego pojawiła się koncepcja L. Garlickiego¹²⁴, ponieważ „przyjęta w konstytucji regulacja systemu źródeł prawa pozostawia pewne poważne braki i luki”, to „owe braki i luki należy – w miarę możliwości – wypełniać w drodze interpretacji konstytucji”; zdaniem K. Działochoy „te możliwości sanowania niedoskonałości konstytucji potwierdza dotychczasowa praktyka – jej stosowanie i wykładnia”¹²⁵.

¹²¹ Zob. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa...*, s. 447 i n.

¹²² Por. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 48, 203.

¹²³ K. Działochoa, *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 50 i n.

¹²⁴ Zdanie L. Garlickiego do wyroku K.21/98 cytując według K. Działochoy, *O prawie i jego źródłach...*, s. 57.

¹²⁵ Działochoa, *op. cit.*, s. 57.

Podnieść należy, iż w doktrynie coraz częściej formułowane są poglądy, że termin „źródła prawa” wskutek swojej wieloznaczności powinien być zastąpiony pojęciem niebudzącym takich kontrowersji¹²⁶, ale nawet ewentualna eliminacja tego terminu nie usunie problemów, jakie z nim są związane¹²⁷. Współcześnie zarysowuje się przed teorią dwojakiego rodzaju perspektywa: eliminacja terminu „źródła prawa” i zastąpienie go innym pojęciem, pozbawionym cechy wieloznaczności, albo dookreślenie znaczenia tego terminu w zależności od dziedziny rozważań¹²⁸. Należy także przyznać sporo racji P. Häberle, według którego „można obecnie stosować pojęcie »źródeł prawa« z wieloma znakami zapytania i w cudzysłowie, gdyż interpretatorzy prawa są zbyt produktywni, pojęcia prawne zbyt wieloznaczne i nadmiernie poddawane wykładni, a katalog możliwych »źródeł prawa« w prawie konstytucyjnym zbyt otwarty”¹²⁹. Z tych względów słuszny wydaje się pogląd F. Longchamps’a, który określał źródła prawa jako „sposoby tworzenia się, utrzymania i modyfikacji prawa”¹³⁰. Należy stwierdzić, że statuty i regulaminy zakładowe co prawda nie są wymieniane jako źródła prawa w świetle konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, ale z pewnością są to jakieś źródła prawa – sposoby powstawania, tworzenia się, utrzymywania i modyfikacji prawa zakładowego *sensu stricto*¹³¹. Wszakże prawo zakładowe rozumie się jako zbiór norm prawnych obowiązujących w stosunkach z zakładem administracyjnym, ustanowionych na forum tego zakładu¹³². W mojej ocenie prawo zakładowe jest zespołem norm prawnych regulujących zasadniczą (docelową) część stosunków prawnych z udziałem zakładu administracyjnego, ustanowionych na obszarze tego zakładu¹³³.

Podkreślić należy, iż w ujęciu konstytucjonalistów źródła prawa, szczególnie na tle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., wiążane są z aktami normatywny-

¹²⁶ Zob. Nowacki, Tobor, *Wstęp...*, s. 125.

¹²⁷ Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 23.

¹²⁸ P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), Opole 2002, s. 132.

¹²⁹ P. Häberle, *Źródła prawa w nowych konstytucjach*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 69.

¹³⁰ Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 891, 892.

¹³¹ Wypada w tym miejscu przytoczyć sentencję wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2002 r. I SA3466/01 LEX nr 81965, w której czytamy: „Sąd – co do zasady – podziela wykładnię przepisów dotyczących szkół wyższych, przyjmującą za akty władztwa zakładowego publicznych zakładów – regulaminy studiów, względnie zarządzenia rektora”.

¹³² P. Lisowski, *Z problematyki postępowania administracyjnego na forum szkoły samorządowej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002, s. 338.

¹³³ R. Raszewska-Skałecka, *Funkcje prawa zakładowego na przykładzie wybranych zakładów administracyjnych*, AUW No 2663, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXII, Wrocław 2004, s. 230.

mi stanowiącymi przejaw realizacji prawa stanowionego i promulgowanego¹³⁴. W ujęciu typowym dla konstytucjonalizmu źródło prawa jest powiązane tylko i wyłącznie z etapem stanowienia prawa¹³⁵, różniąc się od aktów stosowania prawa¹³⁶. Dodajmy, że w nauce prawa konstytucyjnego K. Działocha zauważa, że termin „źródła prawa”, w doktrynie prawa wieloznaczny, w tytule rozdz. III Konstytucji RP użyty został na oznaczenie źródeł prawa w znaczeniu formalnym¹³⁷. Z kolei A. Bałaban określenia „źródło prawa” używa za Konstytucją RP jako synonimu określenia „rodzaj aktu normatywnego”¹³⁸, zaś zdaniem M. Kuleszy „w znaczeniu konstytucyjnym to pojęcie węższe: to forma stanowienia prawa RP”, a „formami stosowania prawa Konstytucja zasadniczo nie interesuje się”¹³⁹. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, charakteryzując problematykę źródeł prawa administracyjnego, wiążą ją nie tylko z aktami normatywnymi jako źródłami prawa administracyjnego, ale także ze stanowiącymi szczególnie, swoiste źródła tej gałęzi prawa publicznego tzw. niezorganizowanymi źródłami prawa administracyjnego¹⁴⁰. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje, że jego doniosłą cechą jest ogromna rozległość i różnorodność przedmiotu regulacji, będąca konsekwencją rozległości funkcji państwa zwanej administracją¹⁴¹. Istotnymi cechami źródeł prawa administracyjnego podnoszonymi w doktrynie są: wielość i różnorodność tych źródeł, trudność w ich kompleksowym skodyfikowaniu¹⁴², uprawnienie administracji publicznej do uczestnictwa w kreowaniu źródeł prawa administracyjnego, z których znaczna część pochodzi od samej administracji, oraz hierarchiczna struktura źródeł prawa administracyjnego. Z kolei o charakterze norm administracyjnego prawa materialnego, ustrojowego czy procesowego nie przesądza miejsce ich zamieszczenia (rodzaj aktu normatywnego), ale ich treść¹⁴³. Zachowanie spójności i kompleksowości prawa powoduje, że prawodawca nie posługuje się kategoryczną, generalną formułą łączenia w jed-

¹³⁴ P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego...*, s. 127.

¹³⁵ P. Tuleja, *Źródła prawa*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1999, s. 9–10.

¹³⁶ Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego...*, s. 127.

¹³⁷ K. Działocha, *Źródła prawa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 9.

¹³⁸ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 33.

¹³⁹ Zob. M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*, ST 2000, nr 9, s. 9.

¹⁴⁰ Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego...*, s. 128.

¹⁴¹ Zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 51; E. i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 25 i n.; *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2000, s. 22 i n.

¹⁴² A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 9 i n.

¹⁴³ Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 84; Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 16.

nym akcie prawnym przepisów tylko jednej z wymienionych wyżej grup. Zwykle akt prawny stanowi kombinację norm ustrojowych, materialnych i procesowych, w której przy przewadze (o różnym stopniu) przepisów jednej grupy pojawiają się także przepisy grup pozostałych¹⁴⁴.

Rekapitułując, w ustawodawstwie brakuje pełnej konsekwencji w kwestii wydawanych regulaminów i statutów, bowiem są one z reguły zawarte w rozporządzeniach, wydawanych przez wskazane w ustawach organy, a także w uchwałach lub zarządzeniach. Dlatego też argumentacja P. Sarneckiego, że „akty te klasyfikujemy nie jako regulaminy (statuty), ale jako rozporządzenia, uchwały czy zarządzenia. [...] regulaminy i statuty *sensu stricto*, przyjmowane przez odpowiednie organy na podstawie upoważnień ustawowych, powinny być zgodne z całością przepisów powszechnie obowiązujących”¹⁴⁵ – wydaje się możliwa do zaakceptowania. Postulować należy, aby statuty i regulaminy zakładowe również klasyfikować jako akty o charakterze rozporządzenia, zarządzenia czy akty prawa miejscowego odpowiednich organów prowadzących zakłady administracyjne¹⁴⁶. Materie statutowe i regulaminowe, wyrażone w formie rozporządzenia lub zarządzenia, czy akty prawa miejscowego odpowiednich organów prowadzących zakłady administracyjne – nie burzą konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

¹⁴⁴ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i określenie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2002, s. 31–32.

¹⁴⁵ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 76.

¹⁴⁶ Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa...*, s. 481 i n.