

PIOTR LISOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

PRAWO ZAKŁADOWE — *IN REBUS ANGUSTIS?* (WYBRANE PROBLEMY ADMINISTRACYJNOPRAWNE)

1. W sferze *communis opinio doctorum* istnienie prawa zakładowego jest faktem notoryjnym (aczkolwiek nie zawsze jest to równoznaczne z uznaniem form działania administracji z tego zakresu za akty normatywne¹). Natomiast z perspektywy prawa pozytywnego już nie tak łatwo o taką konstatację. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa *explicite* nie angażują się bowiem w tego rodzaju problematykę terminologicznie i pojęciowo. W konsekwencji nie dość, że brakuje systemowego i kompleksowego podejścia do prawa zakładowego, to równie trudno o regulacje szczególne, bezpośrednio reagujące na specyfikę tych źródeł prawa. Taki stan nie sprzyja unifikowaniu praktyki ustanawiania i promulgowania aktów prawa zakładowego. Jeżeli jeszcze uwzględnić fakt, iż mamy w tym zakresie do czynienia z niewątpliwie specyficznymi formami działania administracji (choćby z racji ich przeznaczenia do regulowania wewnętrznych stosunków prawnych — także materialnoprawnych, w ramach stosunków zależności zakładowej zawieranych z użytkownikami zakładów administracyjnych), to nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju problematyka zasługuje na doktrynalną analizę.

Zważywszy na charakter i przeznaczenie opracowania, nie będzie ona wyczerpująca. Z kolei dominacja atrybutów administracyjnoprawnych w organizacji i funkcjonowaniu zakładów administracyjnych uzasadnia preferowanie optyki właściwej dla nauki prawa administracyjnego (z niezbędnymi uzupełnieniami ze strony nauki administracji). Wskazywane uwarunkowania przesądziły zaś o skoncentrowaniu docelowych rozważań na trzech kwestiach: legalności istnienia kategorii prawa zakładowego weryfikowanej z punktu widzenia postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², problematyce publikacji aktów prawa zakładowego oraz dopuszczalności sądowej kontroli bezpośredniej

¹ Co już trzeba podkreślić, tego rodzaju podejścia doktrynalne *de facto* i *de iure* prowadzą do wyodrębniania co najwyżej „prawa” zakładowego, niepotrzebnie dając asumpt do deprecjonowania normatywnych atrybutów po stronie źródeł prawa zakładowego.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. — dalej „Konstytucja RP”.

nad tego rodzaju źródłami prawa administracyjnego. Uwzględnienie rozmiarów przygotowywanej publikacji przekonało ponadto do ograniczenia tak ukierunkowanych analiz do sfery publicznych zakładów administracyjnych.

2. Zamierzone peregrynacje poprzedzić jednak należy kilkoma ustaleniami terminologiczno-pojęciowymi. Po pierwsze, nadal³ opowiadam się za używaniem terminu zakład administracyjny (a nie zakład publiczny)⁴. Po drugie, przyjmując, że zakładem administracyjnym jest „jednostka organizacyjna zorientowana na świadczenie — w warunkach stosunku zależności zakładowej — usług niematerialnych z zakresu administracji publicznej, której związkiem macierzystym jest przeważnie podmiot administracji publicznej, wykazująca (prawnie sankcjonowaną) tendencję do zdecentralizowanego prowadzenia działalności podstawowej”⁵, wyeksponować należy wpływ specyfiki ustrojowej szkół wyższych (uczelni)⁶. W tym zakresie mamy bowiem do czynienia z podmiotami administracji konstrukcyjnie bazującymi na trzech rozwiązaniach strukturalno-organizacyjnych — zakładzie administracyjnym, korporacji i autonomii, co (szczegóły poniżej)⁷

³ Także pomimo, np., użycia w art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy — Przepisy ogólne prawa administracyjnego (Druk sejmowy nr 3942, Sejm VI kadencji, www.orzeczenia.sejm.gov.pl), a więc w proponowanej definicji legalnej tego typu podmiotu administracji publicznej terminu „zakład publiczny”.

⁴ „Termin »zakład administracyjny« jest przede wszystkim precyzyjniejszy od sformułowania »zakład publiczny«. Od razu bowiem wskazuje na *stricte* administracyjne antecedencje zakładowego funkcjonowania. [...] sygnalizuje się już na płaszczyźnie terminologicznej ów docelowo administracyjny charakter zakładów. [...] Proponowana konwencja terminologiczna nie gubi więc, lecz podkreśla związek między formą a treścią. [...] Nie bez znaczenia jest przy tym to, że w aktualnym stanie normatywnym zwrot »publiczny« bywa czasami wykorzystywany do kategoryzowania zakładów. [...] Zaniechanie z korzystania ze zwrotu »publiczny« na poziomie zakładu jako kategorii pojęciowej jest zatem prawnie wymuszoną koniecznością. Poza tym umożliwia wykorzystanie tego kwalifikatora na niższym — wewnątrzzakładowym — poziomie klasyfikacji”. P. Lisowski, *Szkola samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997, (rozprawa doktorska), niepubl., s. 137–138, 151.

⁵ *Ibidem*, s. 139. Obszerny, także w ujęciu komparatystycznym, przegląd doktrynalnych przemyśleń na temat istoty zakładu administracyjnego (publicznego), np.: R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007, s. 13–62; P. Chmielnicki, *Zakład administracyjny w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 42–70; J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 440–458.

⁶ W ustawach jest aktualnie mowa o uczelniach (zob. przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym — Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.; dalej „u.p.sz.w.”), Konstytucja RP pozostaje zaś przy wcześniejszej nomenklaturze, wskazując — w tym kontekście — na szkoły wyższe (art. 70 ust. 5).

⁷ Już w tym miejscu warto jednak zaproponować następujący sposób rozumienia efektów kompilowania w szkole wyższej atrybutów zakładowych i korporacyjnych: „[...] w płaszczyźnie materialnoprawnej (i w takich granicach) funkcjonowanie odbywa się według zasad właściwych dla zakładowego administrowania, w płaszczyźnie ustrojowo-organizacyjnej wykorzystuje się natomiast mechanizmy nawiązujące już do atrybutów charakterystycznych dla korporacji prawa publicznego (aczkolwiek w swoisty sposób). Zatem: student podczas egzaminu jest destinatariuszem

istotnie wpływa na przebieg stanowienia prawa na forum szkół wyższych. Z kolei, po trzecie, przez prawo zakładowe należy rozumieć zbiór norm prawnych, zawartych w aktach normatywnych obowiązujących w stosunkach prawnych z zakładami administracyjnymi (w istocie — w stosunkach prawnych z danym zakładem administracyjnym). Jak wykażą to dalsze ustalenia, klasyczną część prawa zakładowego stanowią normy prawne ustanawiane na forum tych podmiotów administracji publicznej (w szczególności przez ich organy). W konsekwencji do tej grupy nie należy zaliczać tych unormowań, które obowiązując w tego rodzaju relacjach, stanowią efekt działalności prawotwórczej innych podmiotów administracji publicznej (i ich organów) i obowiązują w stosunkach z danym typem zakładów administracyjnych (nie są więc dedykowane konkretnemu podmiotowi typu zakładowego). W efekcie przepisy o takim przeznaczeniu stanowione przez organy administracji publicznej (w imieniu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) nie obowiązują w zakładach jako unormowania prawa zakładowego. W tym zakresie mamy bowiem do czynienia z prawem powszechnie obowiązującym, znajdującym zastosowanie w stosunkach zależności zakładowej. Celem wyeksponowania, już na poziomie terminologicznym, różnicy w stosunku prawa zakładowego warto więc zaproponować określenie „prawo dotyczące zakładów administracyjnych”.

Cechą charakterystyczną norm prawa zakładowego jest natomiast to, że obowiązują tylko w relacjach z danym zakładem administracyjnym i — nie będąc normami powszechnie obowiązującymi — są normami wewnętrznego obowiązowania (w stosunku do użytkowników zakładu — np. regulamin studiów) lub normami o charakterze powszechnie obowiązującym (względem osób aplikujących do przyjęcia w poczet destinariuszy danego zakładu — np. zasady rekrutacji na studia) czy też normami kierownictwa wewnętrznego⁸. W tym kontekście należy jeszcze wyróżnić prawo zakładowe *sensu largo* i prawo zakładowe *sensu stricto*. W obu przypadkach normy prawne odpowiadają nieco wcześniej przedstawionej charakterystyce. Różnica przekonująca do zaproponowania tego rodzaju podziału wynika natomiast z tego, czy unormowania pochodzą *in*

podlegającym władztwu zakładowemu, student w trakcie wyborów organów uczelni — członkiem zrzeszenia osób w randze uczelnianej korporacji. W pierwszym przypadku przypada mu rola administrowanego, w drugim — współadministrującego”. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 179. Zob. jeszcze: E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 463; B. Dolnicki, *Pozycja prawna studenta i doktoranta*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 94–95; Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa — korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 234–242.

⁸ P. Lisowski, *Akty normatywne stanowione przez organy zakładów administracyjnych (prawo zakładowe)*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 101–102.

concreto od organu zakładu administracyjnego (np. senatu uczelni, rady pedagogicznej) i wówczas mamy do czynienia z prawem zakładowym w ścisłym znaczeniu, czy też zostały ustanowione przez organ podmiotu macierzystego (organu prowadzącego dany zakład administracyjny) — co odpowiada charakterystyce prawa zakładowego *sensu largo*⁹. Co jednak należy podkreślić, w obu przypadkach mamy do czynienia z formami działania administracji publicznej w typie aktów normatywnych. W szczególności dlatego, że reguły kreowane w ten sposób zawierają normy generalne i abstrakcyjne. Zastrzeżenie istotne, ponieważ nie zawsze w praktyce — także judykatury — dokonywane w tym względzie identyfikacje są prawidłowe. Dobrze to ilustruje wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2004 r., w którym trafny pogląd wskazujący na to, że (w aktualnym stanie prawnym) „statut szkoły nie jest aktem prawa miejscowego i brak jest podstaw do jego publikacji”¹⁰, uzasadniono błędnym przekonaniem co do tego, że: „W przypadku aktów wydawanych w sferze wewnętrznej, żadne publiczne prawa podmiotowe nie będą przysługiwały. W razie naruszenia interesów prawnych adresata [...] nie są one prawem dla podmiotów stojących poza administracją, choć mogą mieć dlań istotne znaczenie [...] Mimo że Rada Powiatu powołała przepisy ustawowe, owe uchwały nie przyznały żadnemu obywatelowi jakichkolwiek praw podmiotowych w razie naruszenia interesów prawnych adresata”¹¹. Najwyraźniej uwadze Sądu umknęło, że w tym przypadku statut dotyczy nie tylko kwestii ustrojowych, lecz także normuje zagadnienia materialnoprawne (zob. odpowiednio art. 60 ust. 1 pkt 1–5 oraz art. 60 ust. 1 pkt 6¹² i 7 u.o.).

I jeszcze jeden pogląd z zakresu dorobku judykatury, który trudno zaakceptować (dotyczący regulaminu studiów i zarządzenia rektora w związku z opłatami za studia): „W tej sytuacji zawarte w kwestionowanych aktach uczelnianych postanowienia, nie mają samoistnego charakteru, stanowią jedynie pewną aktualizację, względnie konkretyzację przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu

⁹ Tytułem przykładu: w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. — dalej „u.o.”) wyróżniono statut nadany szkole publicznej (art. 58 ust. 6 u.o.) od uchwalonego statutu takiej szkoły (art. 50 ust. 2 pkt 1 u.o.). W stosunku do np. samorządowej szkoły podstawowej ten pierwszy jest ustanawiany przez radę gminy (art. 5c pkt 1 u.o.), drugi zaś — przez radę szkoły (art. 50 ust. 2 pkt 1 u.o.) lub (w razie niepowołania tego organu szkoły) — radę pedagogiczną (art. 52 ust. 2 u.o.).

¹⁰ II SA/Po 2428/03, LEX nr 150245.

¹¹ *Ibidem*. *Casus* dotyczył statutu nadanego szkole i w tym kontekście Sąd użył jeszcze następującej argumentacji: „Nie może być też tak, by pierwszy statut szkoły, nadany na podstawie art. 58 ust. 6 ustawy o oświacie był publikowany w dzienniku urzędowym, a już zmiana tego statutu bądź statut kolejny, uchwalony w trybie art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy [...] w tym dzienniku promulgacyjnym nie był publikowany”.

¹² Wtedy jeszcze obowiązywał ten przepis, przewidujący obejmowanie regulacjami statutowymi zasad rekrutacji uczniów. Z dniem 18 stycznia 2014 r., na mocy art. 20 *ab initio* ustawy z dnia 3 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 7 z późn. zm.) został uchylony. Ma to związek z wyrokiem TK z dnia 8 stycznia 2013 r. (K 38/12, OTK 1/1/A/2013).

wykonawczego. Z ich treścią mogą wiązać się pewne skutki prawne, jednakże to nie one, lecz wspomniane akty normatywnie powszechnie obowiązujące wyznaczają sytuację prawną studentów. Nie można więc przypisać im normatywnego charakteru, co w konsekwencji wyłącza kognicję Trybunału Konstytucyjnego¹³. Co więcej, refleks tego rodzaju stanowiska można też (niestety) zauważyć w regulacjach u.p.sz.w.¹⁴

Zarówno z tej przyczyny, jak i z powodów o *stricte* już doktrynalnej proweniencji, znajduje zastosowanie argumentacja akcentująca ustalenia możliwe do wyprowadzenia — przy respektowaniu pewnych założeń — w ramach rozważań ukierunkowanych na analizowanie problematyki form działania administracji publicznej. Uznając trafność konstatacji traktujących, w tej perspektywie, akty prawa zakładowego za przejawy form działania administracji (jak też wskazujące na często występującą swoistość warunków ich stanowienia)¹⁵, ostrożniej należałoby już jednak podchodzić do zaliczania ich do swego rodzaju form stosowania prawa. Tego rodzaju kwalifikacja (mimo możliwych uzasadnień) nie zmienia bowiem właściwości konstrukcyjnych reguł postępowania kreowanych przez tę grupę aktów zakładowych. Te zachowują przecież w tym zakresie atrybuty generalno-abstrakcyjne. Jeżeli więc działają w sposób charakterystyczny dla norm prawnych (także dlatego, że są wyrazem woli odpowiedniego podmiotu administracji publicznej¹⁶, do ich przyjęcia dochodzi w stosownej procedurze prawotwórczej, a ich wykonanie zabezpieczone jest przymusem publicznym), to brakuje merytorycznych argumentów do odmawiania im statusu źródeł prawa w typie aktów normatywnych. Co już w tym momencie warte zaznaczenia, nieobjęcie ich — *expressis verbis* — przepisami powszechnie obowiązującymi, umożliwiającymi ich publikację w odpowiednim dzienniku urzędowym¹⁷, nie powinno być traktowane jako argument przeciwko powyższej kwalifikacji. Tym bardziej że orzecznictwu również nie jest obca diagnoza akceptująca normatywny status omawianych aktów zakładowych. Tytułem przykładu: „Granice autonomii uczelni są prawa wyznaczone przez normy powszechnie obowiązujące. Tym samym jest oczywiste, że wewnętrzne akty normatywne organów uczelni nie mogą naruszać przepisów

¹³ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r. (SK 18/99, LEX nr 44569).

¹⁴ Np. „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem [...] [podkreśl. P.L.]” — art. 33 ust. 1; „Kontrola, o której mowa w art. 33 ust. 1, obejmuje badanie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem [...]” — art. 33 ust. 2; „Minister [...] stwierdza nieważność uchwały organu kolejalnego uczelni [...] w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni [...]” — art. 36 ust. 1.

¹⁵ Czego szczególnym przykładem są umocowania do tworzenia prawa zakładowego w szkołach wyższych (zob. jeszcze — poniżej, wątek autonomicznego prawa zakładowego).

¹⁶ W szczególności — zakładu administracyjnego (ten wątek będzie kontynuowany w tym punkcie opracowania).

¹⁷ Więcej na ten temat — pkt 4 niniejszego opracowania.

rangi ustawowej [podkreśl. — P.L.]”¹⁸; „Normatywny akt wewnętrzny, jakim jest regulamin przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, nie jest oświadczeniem woli osoby prawnej, jaką jest politechnika, lecz regulacją prawną wiążącą destinariuszy tej uczelni” [podkreśl. — P.L.]¹⁹.

Co ciekawe, podobnych kwalifikacji dokonywano też w przywoływanym już wyroku TK, w którego wstępnej części przyznano, że „konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni i że uczelnie uregulują tymi aktami zakładowymi [...] prawa i obowiązki studentów”²⁰ (co jednak nie przeszkodziło w dojściu do przywołanej już konkluzji wskazującej na brak normatywnego charakteru regulaminu studiów i zarządzenia rektora w sprawie odpłatności za zajęcia dydaktyczne — *sic!*).

Podsumowując: prawo zakładowe tworzą te normy prawne obowiązujące w relacjach z konkretnym zakładem administracyjnym (niebędące normami powszechnie obowiązującego prawa)²¹, które znajdując (przede wszystkim) zastosowanie w zakładzie (a więc w ramach stosunków wewnętrznych, w tym materialnoprawnych) lub (relatywnie rzadziej) z zakładem, zostały ustanowione przez organy tego podmiotu administracji publicznej lub przez organ administracji publicznej, w odniesieniu do danego zakładu administracyjnego.

3. Od dnia 17 października 1997 r. ustrojodawca monograficznie (zob. rozdział III Konstytucji RP) reguluje problematykę źródeł prawa (w znaczeniu normatywnym). Co więcej, mamy w tym zakresie do czynienia — w odniesieniu do „źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” — z katalogiem zamkniętym (zob. art. 87 ust. 1 i 2). Niezależnie od problemów i kontrowersji związanych ze stosowaniem tych unormowań w sferze powszechnie obowiązujących źródeł prawa (dotyczących, m.in., nieobjęcia *explicite* powyższą enumeracją art. 91 ust. 3 czy art. 234 Konstytucji RP, czy też prawotwórczych konsekwencji unormowań dotyczących sądowej kontroli bezpośredniej nad aktami normatywnymi oraz problemów towarzyszących praktyce charakterystycznej dla zjawiska prawa sędziowskiego)²² powyższe unormowania — szczególnie w początkowym okresie

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r. (I OSK 594/14, LEX nr 1550024).

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2013 r. (I OSK 82/13, LEX nr 1310288).

²⁰ Zob. przypis 13.

²¹ Będące, jak sygnalizowano, normami wewnętrznego obowiązywania/normami o charakterze powszechnie obowiązującym/normami kierownictwa wewnętrznego. Przypomnieć więc należy o tym, że prawo zakładowe nie obejmuje norm dotyczących zakładów administracyjnych (w wyżej przyjętym rozumieniu).

²² W tym kontekście np.: M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, Państwo i Prawo 1998, z. 2, s. 12–19 [z m.in. znamiennej diagnozą faktu pominięcia przepisów administracyjnych w rozdziale III Konstytucji RP: „O tej drugiej domenie prawotwórczej ustawodawca konstytucyjny po prostu nie wspomniał. Czy o niej zapomniał, czy nie wiedział, czy wreszcie świadomie zajął się w Konstytucji jedynie źródłami prawa w sensie ustawodawczym,

obowiązywania nowej Konstytucji — prowokowały do pytań o konstytucyjność samego faktu istnienia prawa zakładowego. Wydaje się, że spośród wielu koncepcji formułowanych w tym kontekście²³ kluczowe znaczenie należy przyznać argumentacji bazującej na podkreśleniu, iż konstytucyjny katalog zamknięty odnoszony jest do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, co dodatkowo eksponuje fakt braku podobnej enumeracji w stosunku do źródeł prawa „o charakterze wewnętrznym”²⁴, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP²⁵.

Jak się więc okazuje, specyficzny zakres przedmiotowo-podmiotowego obowiązywania aktów prawa zakładowego, w szczególności skutkujący występowaniem w tym zakresie norm wewnętrznego obowiązywania (oraz norm o charakterze powszechnie obowiązującym), sprawia, że zamknięcie katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Konstytucji RP nie stanowi okoliczności wykluczającej istnienie źródeł prawa zakładowego. Z analizowanego punktu widzenia treść art. 87 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej można wręcz oceniać jako prawnie irrelevantną w tym znaczeniu, że bezpośrednio nieoddziałującą na dopuszczalność stanowienia norm prawa zakładowego. Warto w tym kontekście zauważyć, że ustrojodawca w istocie ignoruje problematykę prawa zakładowego. Poza art. 70 ust. 5 Konstytucji RP nie odnosi się bowiem do tej sfery aktywności prawotwórczej (zresztą i w tym przepisie nie czyni tego wprost; jednak atrybuty administracyjnoprawnie ujmowanej autonomii²⁶ dość szybko kojarzą konsekwen-

dzis nie warto już dociekać. Faktem jest bowiem, że przyjęcie, iż »akty prawne« (bez dalszego różnicowania funkcji tych »aktów prawnych« w obrocie prawnym i w systemie zarządzania sprawami publicznymi) mogą być stanowione wyłącznie przez organy i podmioty wymienione w Konstytucji, musi doprowadzić do paraliżu funkcji państwa i administracji publicznej”]; M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*, Samorząd Terytorialny 2000, z. 9, s. 3–24.

²³ Np. pomysł M. Kuleszy wywodzący szansę na wywiedzenie, iż w rozdz. III Konstytucji RP ograniczono się do źródeł prawa w randze *Corpus iuris Poloniae* (M. Kulesza, *Przepisy...*, s. 13), czy też koncepty wskazujące w tym kontekście na to, że „Za prawnie (konstytucyjnie) aprobowany należy zatem uznać każdy przypadek aktywności prawodawczej znajdujący umocowanie w postanowieniach aktów wchodzących wprost do katalogu konstytucyjnych źródeł powszechnie obowiązującego prawa”. P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa. Z teorii*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 88.

²⁴ *Nota bene*, zastanawia w tym przypadku użycie zwrotu „o charakterze” (zob. jeszcze art. 234 ust. 2 Konstytucji RP). Osłabia przecież stanowczość dokonywanej identyfikacji, w dodatku niepotrzebnie — bezspornie bowiem w obu analizowanych w tym momencie przepisach chodzi o formy ewidentnie będące źródłami prawa. Ich właściwości konstrukcyjne i związane z tym przeznaczenie nie dają zatem pretekstu do upatrywania w nich jakichś odstępstw w stosunku do atrybutów form działania władzy nie tylko jako źródeł prawa, lecz także aktów normatywnych. Tymczasem właściwsze wydaje się ograniczenie wykorzystania powyższego sformułowania do opisywania tych zjawisk, których cechy nie w pełni odpowiadają danej charakterystyce.

²⁵ Zob. jeszcze np.: P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa. Z teorii*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 88.

²⁶ Np.: „Otóż w przypadku autonomii mamy do czynienia ze stosowaniem mechanizmu polegającego na wyznaczaniu sfery wolności od ingerencji państwa (i innych podmiotów administracji publicznej), przy czym

cje powyższego konstytucyjnego zastrzeżenia ze stanowieniem prawa na forum szkoły wyższej). Podkreślić przy tym należy znaczenie powyższej regulacji konstytucyjnej²⁷. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stanowienie prawa zakładowego przez organy autonomicznej uczelni odbywa się — systemowo rzecz ujmując — w warunkach zwiększonej dyskrecjonalności prawotwórczej. Zasadne wydaje się więc zaproponowanie dla tej grupy lokalnych źródeł prawa określenia „autonomiczne prawo zakładowe”.

Reasumując, sam fakt występowania prawa zakładowego nie jest niezgodny z Konstytucją RP. Problemy z legalnością mogą natomiast dotyczyć innych kwestii, np. respektowania wymogu odpowiedniej publikacji (o czym w następnym pkt niniejszego opracowania)²⁸. Co warte zaznaczenia, dotychczasowa praktyka orzecznicza najwyraźniej potwierdza trafność powyższej konstatacji (nie pojawiły się przecież w dorobku judykatury wypowiedzi kwestionujące samą dopuszczalność normowania stosunków społecznych w drodze prawa zakładowego²⁹). Nie ulega jednak wątpliwości, że perspektywa codziennej praktyki administracyjnej eksponuje już inne problemy, np. istnienie i przydatność podstawy prawnej do ustanowienia danej regulacji, prawidłowość merytoryczną ustanawianych *in concreto* unormowań.

4. Przepisy art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP można interpretować jako nie dotyczące prawa zakładowego. W istocie trudno o inną konstatację, skoro ustawa zasadnicza *explicite* nie odnosi się do tej grupy źródeł prawa³⁰. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³¹ nie pozwala już jednak na łatwe utrzymanie przekonania o prawnej irrelewantności wymogu ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”. Co zaś szczególnie istotne, w art. 2 ust. 2 jest mowa o tym, że „Odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obo-

odbywa się to bardziej na zasadach klauzuli generalnej niż enumeracji pozytywnej. Skutkuje to systemowym przyzwoleniem dla większej samodzielności (w istocie przysparzając aż niezależności) nie tylko w fazie stosowania prawa, ale także i na etapie jego stanowienia. W odniesieniu do decentralizacji samorządowej, szczególnie w sferze *imperium*, zakres samodzielności nie zyskuje tak zaawansowanego wsparcia”. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 166.

²⁷ Zob. jeszcze art. 4 ust. 1 u.p.sz.w.

²⁸ Aczkolwiek, jak wykażą to dalsze ustalenia, w tym kontekście kluczowe znaczenie będą miały postanowienia ustawy, a nie Konstytucji RP.

²⁹ Byłby to argument o bezspornie pierwotnym znaczeniu i o kluczowych konsekwencjach dla wyników sądowej kontroli (ten wątek powróci w pkt 5).

³⁰ Doktryna trafnie w tym kontekście konstatuje nie tylko pominięcie problematyki prawa zakładowego, czego przykładem następujące stwierdzenie: „W przypadku najważniejszych rodzajów aktów normatywnych obowiązek ich ogłoszenia jest uregulowany w Konstytucji”. G. Wierczyński, *Komentarz do art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, LEX 2009/eI.

³¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm. (dalej „ustawa o ogłaszaniu”).

wiązujących”³². O ile więc w świetle regulacji konstytucyjnych trudno wykazać, że sformułowanie „akty normatywne” z art. 88 ust. 2 obejmuje też akty prawa zakładowego, o tyle analiza dwóch ww. przepisów ustawy o ogłaszaniu zdaje się sprzyjać odwrotnej konstatacji. Bezspornie przecież do aktów normatywnych niezawierających przepisów powszechnie obowiązujących zaliczyć należy (m.in.) akty normatywne zawierające normy prawa zakładowego (zarówno *sensu stricto*, jak i *sensu largo*). Tego rodzaju ustalenie generuje jednak problemy: w aktualnym stanie prawnym brakuje bowiem przepisów rangi ustawy³³ zwalniających akty prawa zakładowego z obowiązku wskazywanego w art. 2 ust. 1 ustawy. Co więcej, brakuje także unormowań przewidujących możliwość ich publikacji w dzienniku urzędowym (w rozumieniu art. 8 ustawy o ogłaszaniu). Zważywszy na lokalny zasięg obowiązywania prawa zakładowego — do tych celów najbardziej pre-dysponowany jest wojewódzki dziennik urzędowy. Tymczasem w art. 13 ustawy o ogłaszaniu nie wymieniono aktów prawa zakładowego. Co istotne, poszukiwane rozwiązanie nie wynika w szczególności z art. 13 pkt 10. Przewidziana w tym przepisie możliwość poszerzenia kręgu form działania administracji publicznej podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (m.in. o „inne akty prawne”) warunkowana jest wprowadzeniem stosownych postanowień przez „przepisy szczególne”.

W tym kontekście należy przede wszystkim zauważyć, że w ustawie o ogłaszaniu sformułowanie „inne akty prawne” (poczawszy od jej tytułu) odnoszone jest do aktów prawnych innych niż akty normatywne³⁴. Tego rodzaju ustalenie, wobec przyjętych założeń (zaliczających akty prawa zakładowego do aktów normatywnych), w istocie przesądza o braku przydatności art. 13 pkt 10 do poszukiwania unormowań legitymujących ogłaszanie aktów prawa zakładowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niezależnie od powyższego ustalenia wskazać należy kolejne problemy interpretacyjne. Nie dość bowiem, że z analizowanej możliwości nie korzystają przepisy ustaw (np. u.o. czy u.p.sz.w.), to tego rodzaju unormowań nie wprowadzają też przepisy formułowane na poziomie prawa zakładowego. Wiele przy tym wskazuje, że słusznie (z przyczyn innych niż już wskazane). Czy zasługuje bowiem na akceptację pogląd dopuszczający, by w rozumieniu art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu przepis szczególny mógł być lokowany w akcie normatywnym innym niż ustawa? Z drugiej jednak strony, w innych przepisach analizowanej ustawy³⁵, odsyłających do innych unormowań, znajduje zastosowanie formuła „jeżeli ustawy tak stanowią”. Ustawodawca daje więc pretekst do szerszych interpretacji niż te, o których wprost przesądził w stosunku do

³² Przykłady takich regulacji, nie dotyczące prawa zakładowego, podaje G. Wierczyński, *loc. cit.*

³³ *Nota bene*, tego rodzaju funkcji nie realizują też akty wykonawcze do ustaw. Zresztą — w świetle treści art. 2 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu — należałoby wykluczyć taką możliwość. Co istotne, powyższa konstatacja dotyczy też (poniekąd — tym bardziej) unormowań prawa zakładowego.

³⁴ Art. 1 ust. 1 i 3.

³⁵ Art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 1 pkt 3 (zob. jeszcze art. 12 ust. 1 pkt 4).

Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Monitora Polskiego B. Wydaje się jednak (abstrahując od wykazanej pierwotnej przeszkody), że trudno w oparciu o powyższe skojarzenie nieznaające wyraźnego i systemowego potwierdzenia w przepisach ustawy o ogłaszaniu skutecznie argumentować na rzecz możliwości ustanowienia podstaw prawnych do ogłaszania aktów prawa zakładowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Zauważyć jeszcze należy, że przepisy art. 4 ustawy o ogłaszaniu dotyczą aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Zasady i tryb ich ogłaszania (a więc kwestia *vacatio legis*) z założenia nie dotyczą zatem aktów prawa zakładowego. Nie dość więc, że akty prawa zakładowego nie są ogłaszane w dziennikach urzędowych, to jeszcze bezspornie brakuje przepisów rangi ustawy systemowo wyznaczających reguły właściwej im *vacatio legis*. Tego rodzaju stan prawny budzi wątpliwości szczególnie w odniesieniu do przepisów materialnych.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której akty prawa zakładowego nie są objęte systemową regulacją przepisów powszechnie obowiązującego prawa, określającą zasady i tryb ich wejścia do porządku prawnego. Pojawiają się jedynie incydentalnie unormowania, nieregulujące jednak kompleksowo tego rodzaju problematyki na potrzeby danego typu aktu prawa zakładowego³⁶. Trudno zaakceptować taki stan rzeczy. Chodzi przecież o akty normatywne, często przy tym regulujące zagadnienia materialnoprawne. *Nota bene*, nie wydaje się, by walory autonomicznego prawa zakładowego rozwiązywały analizowane problemy. O ile bowiem można w tym kontekście próbować poszukiwać usprawiedliwienia dla nieogłaszania uczelnianych aktów normatywnych w dziennikach urzędowych, o tyle nadal pozostaje aktualne pytanie, czy będzie to prawidłowe rozwiązanie, respektujące standardy demokratycznego państwa prawnego? Co ciekawe, wskazywane przed momentem przepisy u.p.sz.w. nie odnoszą się do sposobu publikacji. Zwraca też uwagę to, że w art. 169 ust. 2 zd. drugie jest mowa o „podawaniu do wiadomości publicznej” (a nie o ogłaszaniu).

5. Kolejna sfera, której analizowanie z perspektywy problematyki prawa zakładowego prowadzi do co najmniej zaskakujących wniosków, dotyczy sądowej kontroli bezpośredniej aktów normatywnych. Analiza obowiązujących przepisów wskazuje bowiem na to, że — co do zasady³⁷ — sądy nie legitymują się tego

³⁶ Np. art. 56 ust. 2, art. 161 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 u.p.sz.w.

³⁷ Wyjątki mogą dotyczyć prawa zakładowego *sensu largo*, o ile przepisy ustaw szczególnych wprowadzą podstawę prawną do zaskarżania tego rodzaju aktów normatywnych. Przykładem są przepisy art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.; dalej „u.s.g.”), art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.; dalej „u.s.p.”) — w stosunku do statutów nadawanych szkołom samorządowym (zob. przepisy u.o. wskazywane w przypisie 9). Co ciekawe, takiej możliwości nie da się wyprowadzić z unormowań art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.; dalej „u.s.w.”), a to z powodu ograniczenia zastosowania tego przepisu do aktów prawa miejscowego (a nie, jak w przypadku u.s.g. i u.s.p. — do

rodzaju kompetencjami w stosunku do aktów prawa zakładowego, poprzestając w tym zakresie na możliwościach charakterystycznych dla sądowej kontroli pośredniej aktów normatywnych³⁸. Potwierdzają to przykłady orzeczeń przywoływanych już wcześniej³⁹. W obu ww. przypadkach sprawa sądownoadministracyjna sprowadzała się do bezpośredniej kontroli nad decyzją odmawiającą przyznania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Co ciekawe, tego rodzaju kontekst procesowy nie przeszkodził w tezowaniu poglądów dotyczących aktów prawa zakładowego. Takie przykłady można mnożyć⁴⁰, zyskując przy okazji potwierdzenie praktycznego znaczenia aktów prawa zakładowego. Nie zmienia to jednak faktu, iż każdorazowo eksponowanie ich rangi odbywać się będzie w warunkach sądowej kontroli pośredniej. Oczywiście, nie należy umniejszać jej znaczenia. Przeciż jej wyniki często przesądzą o rezultatach sądowej kontroli bezpośredniej nad zakładowymi aktami administracyjnymi (przeważnie traktowanymi jak decyzje administracyjne, a czasami będącymi decyzjami administracyjnymi⁴¹). Tego rodzaju wpływ szczególnie będzie przeciż dawać o sobie znać w razie zakwestionowania przez sąd legalności przepisu prawa zakładowego stanowiącego podstawę prawną zaskarżonego *in concreto* aktu administracyjnego⁴².

uchwał/zarządzeń organów lokalnych jednostek samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej). Podkreślić jednak należy, że ów brak na swój sposób rekompensuje (aczkolwiek nie z punktu widzenia adresatów uchwały sejmiku województwa) przepis legitymujący organy nadzoru nad działalnością województwa samorządowego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 82c u.s.w.; podobnie, aczkolwiek niezależnie od możliwości stwarzanych przez art. 101 u.s.g. i art. 87 u.s.p. — art. 93 u.s.g. i art. 81 u.s.p.).

³⁸ Znajdującej pierwotne umocowanie w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

³⁹ Zob. przypisy 18 i 19 (i przywoływane tam wyroki NSA).

⁴⁰ Np.: „Prawo kształtowania aktami wewnętrznymi, przez organy władzy uczelni wyższej, sytuacji prawnej, w tym praw i obowiązków studentów, pomimo jego autonomicznego charakteru, wymaga zachowania wszystkich standardów wpływających na jego wewnętrzną spójność, od której zależy następnie prawidłowe, tj. pozbawione trudności interpretacyjnych, funkcjonowanie” — wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 października 2009 r. (II SA/Bd 322/09, LEX nr 573646) dotyczący decyzji w sprawie stypendium za wyniki w nauce; „Uzależnienie w akcie administracyjnym o charakterze wewnętrznym, jakim jest przyjęty i obowiązujący w szkole wyższej regulamin pomocy materialnej dla studentów, przyznania studentowi prawa do świadczeń pomocy materialnej w formie stypendium socjalnego, stypendium na wyżywienie czy stypendium mieszkaniowego od spełnienia dodatkowych wymogów, innych niż przewidziane przepisami p.sz.w., wykracza poza ustanowione w art. 186 ust. 1 też ustawy upoważnienie udzielone przez ustawodawcę wskazanym w niej organom” — wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2011 r. (IV SA/Wr 622/11, LEX nr 155202), dotyczący decyzji odmawiającej przyznania stypendium socjalnego.

⁴¹ Więcej na temat tego rodzaju różnic w kontekście administrowania na forum zakładów administracyjnych, np.: P. Lisowski, *Z problematyki postępowania administracyjnego na forum szkoły samorządowej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 332–351; *idem*, *Postępowanie w indywidualnych sprawach studentów na forum szkoły wyższej*, [w:] *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 199–206.

⁴² Także, np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 grudnia 2011 r. (III SA/Łd 1042/11, LEX nr 1154685), w którym powodem uwzględnienia skargi na decyzję o odmowie przyjęcia na studia

Co jednak ciekawe, mając na uwadze treść art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji RP⁴³ oraz wobec optowania za uznawaniem aktów prawa zakładowego (zarówno *sensu stricto*, jak i *sensu largo*) za akty normatywne, uznać należy, iż w trybie skargi konstytucyjnej można poddawać bezpośredniej kontroli Trybunału Konstytucyjnego także akty prawa zakładowego⁴⁴.

Relatywnie trudniejszy dostęp do trybu właściwego dla skargi konstytucyjnej (choćby dlatego, że wymagający wyczerpania drogi administracyjnej lub sądowej) nie w pełni jednak asekurowuje brak możliwości poddawania aktów prawa zakładowego (w szczególności *sensu stricto*) bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych. Tego rodzaju stan budzi istotne wątpliwości: czy rzeczywiście prawidłowy jest bowiem stan, w którym — co do zasady — nie przewiduje się trybu umożliwiającego bezpośrednie zaskarżanie norm prawa zakładowego (przynajmniej o zastosowaniu materialnoprawnym) do sądu (administracyjnego)? Nie umniejszając walorów dostępnej w tym kontekście sądowej kontroli pośredniej, zauważyć jednak należy, że właściwy jej mechanizm nie umożliwi wyeliminowania aktu prawa zakładowego ze skutkiem *erga omnes*. Co więcej, w warunkach danej sprawy sądoadministracyjnej taki akt co najwyżej nie zostanie przez sąd zastosowany.

6. Prawo zakładowe stanowi nieodzowny element administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym. W szczególności dlatego, że trudno sobie ciągle wyobrazić wykonywanie zadań publicznych polegających na świadczeniu usług niematerialnych bez udziału zakładów administracyjnych, a więc i bez związanych z tym zastosowań decentralizacji zakładowej. W tym bowiem zakresie przeważnie wymaga to stanowienia prawa zakładowego *sensu largo*/prawa zakładowego *sensu stricto*. Jak jednak wykazano, niezbędności tej sfery administrowania nie towarzyszy klarowność jej statusu. Brakuje też kompleksowego i zunifikowanego podejścia ze strony ustawodawcy do kluczowych instytucji dla prawidłowego ustanawiania i obowiązywania prawa zakładowego. Zatem bez wchodzenia w szczegółowe analizy dotyczące problematyki merytorycznej legalności poszczególnych unormowań prawa zakładowego, ujawniają się już bardzo istotne problemy związane z prawem zakładowym.

był fakt ich podjęcia na podstawie przepisów uczelnianego prawa zakładowego ustanowionych nie tylko przez senat.

⁴³ „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Zob. jeszcze art. 46–52 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

⁴⁴ Warto w tym kontekście przypomnieć, że w wyroku TK z dnia 8 listopada 2000 r. (wskazywanym w przypisie 13) przyczyną umorzenia postępowania (w stosunku do regulaminu studiów i zarządzenia rektora) nie był zakładowy status tych aktów prawnych, lecz ich nienormatywny status (której to diagnozy nie podzieliłem — zob. pkt 2).

Mając to na uwadze, warto zaproponować rozważenie objęcia tego rodzaju sfery administrowania większym zaangażowaniem ze strony ustawodawcy. Wskazane byłoby przynajmniej wprowadzenie regulacji likwidujących wykazane wątpliwości. Warto byłoby zatem konsekwentnie i systemowo potwierdzać przepisami rangi ustawy, iż mamy w tym zakresie do czynienia z aktami normatywnymi. Zasadne byłoby przesądzić w sposób niebudzący wątpliwości o tym, czy wymagają one publikacji w dzienniku urzędowym (czy też mogą wchodzić do obrotu prawnego w sposób zwyczajowo przyjęty), czy znajduje w stosunku do nich zastosowanie instytucja *vacatio legis*. Wreszcie, należałoby wprowadzić zasadę, iż akty prawa zakładowego (przynajmniej o zastosowaniu materialnoprawnym) podlegają bezpośredniej kontroli sądowej (w szczególności w drodze środków zaskarżenia dostępnych dla ich użytkowników, w pewnych przypadkach — także dla potencjalnych destynatariuszy⁴⁵). Atrakcyjna wydaje się w tym kontekście propozycja, by tego rodzaju unormowania wprowadzić w jednej ustawie. Podnieszone jednak w doktrynie wątpliwości co do praktycznej możliwości ustanowienia *hic et nunc* ustawy o zakładach administracyjnych (zwłaszcza znacznego ich zróżnicowania) przekonują do ostrożnego zgłaszania tego rodzaju postulatu. Może zatem, w tym stanie polskiego prawa administracyjnego, racjonalniejsze jest optowanie za ustawą koncentrującą uwagę na problematyce prawa zakładowego? Zachowanie *status quo* sprawi natomiast, że coraz większego sensu nabierać będzie pytanie sformułowane w tytule niniejszego opracowania: bezspornie przecież narastanie się problemów poddanych w tym przypadku analizie sprzyjać może konstataowaniu ciężkiego położenia prawa zakładowego.

ADMINISTRATIVE ESTABLISHMENT LAW — *IN REBUS ANGUSTIS?* (SELECTED PROBLEMS IN ADMINISTRATIVE LAW)

Summary

The aim of the paper is to point to the key problems concerning the legislation and validity of administrative establishment law. It has been demonstrated that these problems stem from the discrepancies between various doctrinal and normative interpretations of the status of these forms of activity of administration. They are also connected with the constitutionality of the existence of the acts of administrative establishment law and the issues of their publication, as well as the direct judicial review of such acts.

⁴⁵ Zasady rekrutacji w poczet użytkowników — np. szkół z systemu oświaty, szkół wyższych.