

JERZY SOMMER

ZAGADNIENIE KONTROLI AKTÓW NORMATYWNYCH NACZELNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W PRL PRZEZ SĄDY POWSZECHNE

Kontrola, stosowana szeroko i w różnorodnych formach, jest nieodzowna dla prawidłowej działalności aparatu państwowego. Jej istnienie jest również konieczne wobec aktów normatywnych administracji. Domaganie się tej kontroli nie jest wynikiem przejęcia się monteskiuszowską uwagą, „iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć”, ani przyjęcia modnego wśród burżuazyjnych konstytucjonalistów sposobu ujmowania stosunków między organami państwowymi w kategoriach walki i rywalizacji o zdobycie dominacji. Istnienie kontroli jest warunkiem nieodzownym dla doskonalenia się każdej dziedziny ludzkiej działalności, a więc również działalności organów państwowych. Wydawanie aktów normatywnych niezgodnych z ustawami i dekretami, stwierdzone w praktyce, nie było i nie jest wyłącznie wynikiem złej woli czy deprawacji organów państwowych. Rozbieżności te wynikają przede wszystkim z tego, że na barki organów administracyjnych spada obowiązek dostosowywania nie zmienionych aktów ustawodawczych do zmieniających się wymagań życia¹, często przy tym zmieniają się założenia polityczne leżące u podstaw działalności aparatu państwowego. Również w wielu przypadkach rozbieżność między ustawą a aktem normatywnym administracji jest wynikiem niedoskonałości technicznej czy organizacyjnej lub też po prostu nieudolności określonych organów. Koniecznym warunkiem dla usuwania tych stanów jest stałe kontrolowanie działalności administracji państwowej.

Kontrola ze strony sądownictwa nad działalnością prawotwórczą naczelných organów administracji państwowej nie wyczerpuje wszelkich form kontroli nad tą działalnością ani też nie jest formą główną².

¹ Por. np. J. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 12 i n.; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

² Jest raczej sprawą bezsporną, że zasadnicza kontrola to kontrola sprawo-

Isla pewnym jednak odcinku, a mianowicie ochrony praw obywateli, ta kontrola może odegrać istotną rolę. Jest więc chyba rzeczą sensowną zająć się tym problemem w świetle norm prawnych obowiązujących w Polsce, zasad ustrojowych, jak również praktyki organów państwowych.

1. Zagadnienie sądowej kontroli nad administracją w ogóle a w tym kontroli działalności normatywnej w szczególności jest przedmiotem żywego zainteresowania nauki burżuazyjnej od kilkudziesięciu lat. We wszystkich na ogół państwach burżuazyjnych, które uznają choćby tylko formalnie nadrzędność norm stanowionych przez parlament, uznaje się, że sądy mogą odmówić zastosowania aktu normatywnego administracji, jeśli jest on niezgodny z aktami wyższego rzędu³. Szczegółowe rozwiązania są dosyć różnorodne. Można by wyodrębnić, gdy chodzi o sądownictwo powszechne, dwa typy rozwiązań⁴:

a) Sądy badają legalność aktów normatywnych administracji przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, przy czym, w przypadku stwierdzenia niezgodności z ustawą, odmawiają ich zastosowania; znaczenie tej odmowy nie wykracza poza daną sprawę. Zakres badania zgodności z ustawą może być różnie ukształtowany⁵.

b) Stwierdzenie przez sąd niezgodności danego aktu normatywnego administracji z ustawą skutkuje utratę mocy obowiązującej przez ten akt. W tego rodzaju uprawnienia wyposażony jest Sąd Najwyższy lub

wana przez Sejm. Wielość form kontroli może być w pewnych przypadkach mankamentem, ale chyba znacznie gorsze skutki daje ich zbyt mała ilość. Na omawianym odcinku to pierwsze niebezpieczeństwo raczej nie grozi.

³ Pogląd ten jest w nauce burżuazyjnej od dosyć dawna ugruntowany, zob. np. G. Jellinek, *Gesetz u. Verordnung*, Freiburg 1887, s. 410, 469; F. Schack, *Die Prüfung der Rechtmässigkeit von Gesetz u. Verordnung*, Berlin 1918. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że można spotkać, szczególnie w początkach burżuazyjnego konstytucjonalizmu opinie odmienne, np. Jefferson (zob. Mason, *Free Government in the Making*, Nowy Jork 1956, s. 365). Jeśli chodzi o praktyczną realizację tych poglądów, to możemy mówić o rozwoju sądowej kontroli dopiero w okresie współczesnym, zob. Dieter Engelhart, *Das richterliche Prüfungsrecht in modernen Verfassungsrecht*, „Jb. d. öff. Rechts” 1958, t. VIII, s. 105; K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, s. 251—256.

⁴ Pomijając rozwiązania polegające na przekazaniu badania legalności aktów normatywnych administracji sądom administracyjnym zob. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 31 i 113.

⁵ Przykładem tego systemu mogą być Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, zob. Smith, *Judicial Review of Administration*, Londyn 1959, s. 159; W. Zakrzewski. *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, rozdz. VI; H. Spanner. *Die richterliche Prüfung von Gesetzen u. Verordnungen*, Wien 1951.

też osobno powołany specjalny sąd dla rozstrzygania podobnych spraw⁶.

W Polsce międzywojennej przyjęta była szeroko teza, zarówno w judykaturze, jak i w nauce, że sąd może (a nawet powinien) nie zastosować rozporządzenia gdy jest ono niezgodne z ustawą⁷.

2. Jeśli chodzi o państwa socjalistyczne, to zacieśniając nasze rozważania do Związku Radzieckiego można powiedzieć, że problem ten nie był dotąd przedmiotem żywego zainteresowania w literaturze prawniczej i jak się wydaje, nie był także rozpatrywany przez orzecznictwo. Ponadto, na ogół odmawiano sądom prawa badania zgodności z ustawą (czy dekretem) aktów normatywnych naczelnych organów administracji.

Opinia ta nie została jednak na ogół szerzej opracowana. Wskazuje się jedynie na to, że do kontroli Rady Ministrów i ministrów upoważniona jest jedynie Rada Najwyższa i jej Prezydium, a nie żaden inny organ państwowy⁸. Ustawodawstwo ZSRR dopuszcza jedynie badanie przez sądy, w ściśle określonych przypadkach, legalności indywidualnych decyzji organów administracji dotyczących umieszczenia w spisach wyborców, wpisów w aktach stanu cywilnego, wydania nakazów kwaterunkowych, wyłączenia obiektów majątkowych spod zajęcia, niesłusznego przyznania praw autorskich, nałożenia kar dyscyplinarnych, zwolnienia z pracy⁹.

Ostatnio w literaturze radzieckiej pojawiły się głosy domagające się rozszerzenia uprawnień sądów w tej dziedzinie, łącznie z prawem kontroli aktów normatywnych administracji¹⁰.

⁶ Przykładem może tu być system przyjęty w NRF, zob. E. Kadenbach, *Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des BVerfGs*, „Archiv d. öff. Rechts” 1960, t. 80, z. 4.

⁷ Zob. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 28, orzeczenie SN z 2 X 1922 r. IC/172/22 — Zbiór Orzeczeń SN 1922, z. 1, poz. 80.

⁸ Zob. St. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1951, s. 250; *Sowietskoje gosudarstwiennoe prawo*, Moskwa 1958, s. 396, cyt. za S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach rządu*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10. Najczęściej nie analizuje się tego zagadnienia, poprzestając na stwierdzeniu, że sądy stosują prawo. Zob. np. Judelson, *Sowietskij graždanskij process*, Moskwa 1956; Poljanskij, *Woprosy teorii ugołownogo prawa*, Moskwa 1956; Cziczina, *Norma prawa i sudiebnoje rieszenije*, Leningrad 1961.

⁹ Zob. Studienikin i in., *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 252, 278—285.

¹⁰ Karieva, *Teorija gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 368; G. A. Jampolskaja, *Problematyka dalszego wzmacniania gwarancji praw obywateli*, s. 175 i n., w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, Warszawa 1961; P. O. Niedbajło, *O sądowych gwarancjach właściwego stosowania radzieckich norm prawnych*, s. 206 i n. tamże.

3. W literaturze polskiej przeważa pogląd, że sądy mają prawo badania, przy rozstrzyganiu konkretnych spraw, wchodzącego w grę aktu normatywnego administracji pod kątem widzenia jego zgodności z ustawą¹¹. Odmienne stanowisko zajmował S. Rozmaryn, który uważał, że podległość i kontrola Rządu przez Sejm jest wszechstronna — obejmuje więc również nadzór nad zgodnością rozporządzeń, uchwał i zarządzeń z ustawami i konstytucją i że „w takim ukształtowaniu stosunku Sejmu (Rady Państwa) do Rządu, nie ma więc miejsca na kontrolowanie rozporządzeń i uchwał Rządu ... przez sądy”¹².

Jeśli chodzi o poglądy przyznające sądom prawo badania aktów normatywnych administracji od strony ich zgodności z ustawami, to zarysowały się tu dwa stanowiska: jedni uważają, że do kontroli uprawnione powinny być tylko najwyższe instancje sądowe¹³, inni zaś przyznają to uprawnienie wszystkim kompletom orzekającym¹⁴. Co do zakresu kontroli opinia jest na ogół zgodna. Uważa się, że badaniu podlega zarówno zgodność z punktu widzenia formalnego, jak i materialnego z ustawami (dekretami).

W odniesieniu do judykatury Sądu Najwyższego trudno jest twierdzić, że istnieje jakieś jedno sprecyzowane stanowisko w tym przedmiocie. Sąd Najwyższy na ogół specjalnie się tym zagadnieniem nie zajmował, jedynie sporadycznie wypowiadał swoje opinie. Można wyróżnić dwa rozdzielone w czasie stanowiska. Początkowo (tj. biorąc pod uwagę okres obowiązywania konstytucji lipcowej) Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że badanie zgodności z ustawą rozporządzeń, uchwał

¹¹ Por. Burda, Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959, s. 486; J. Marowski, *O uprawnieniach prawotwórczych Rządu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 7—8, s. 16 i n.; W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 1957, s. 256 i n.; J. Wiszniewski, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1958 (skrypt WSNS), s. 83, 87—89; Włodyka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 142—145.

¹² Zob. *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10, s. 457. Obecnie S. Rozmaryn odstąpił od tego stanowiska, por. *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1961, s. 212, przyp. 22. Na gruncie konstytucji lutowej S. Rozmaryn reprezentował pogląd, że sądy mają prawo badania zgodności z ustawą aktów rządowych, por. *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 404. Obecnie stanowisko odmawiające sądom prawa badania legalności aktów normatywnych administracji zajmuje Woliński, *Ustrój sądownictwa i prokuratury*, Warszawa 1960 (skrypt WSNS), s. 14. Także J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 151, uważa, że w Polsce sądy nie mogą kontrolować aktów normatywnych administracji. Nie jest jasne, czy zastrzeżenie to odnosi się do wszelkich aktów normatywnych, czy też tylko do aktów terytorialnych organów.

¹³ Burda, Klimowiecki, op. cit., s. 486.

¹⁴ J. Marowski, op. cit.; Siedlecki, op. cit.; Włodyka, op. cit.

i zarządzeń jest zbędne i niedopuszczalne¹⁵. Później stanowisko to uległo zmianie. Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń stwierdza: „Sędziowie, podlegający tylko ustawom, są uprawnieni do kontroli legalności rozporządzeń wykonawczych pod kątem widzenia ich zgodności z ustawami, w szczególności gdy przepisy tych aktów normatywnych naruszają prawa obywateli, z drugiej jednak strony są związani w swym orzecznictwie cywilnym konstytutywnymi decyzjami organów administracyjnych wydanymi w granicach ich ustawowej kompetencji, choćby nawet merytorycznie niesłusznymi z punktu widzenia sądu”¹⁶. W toku dalszych wywodów Sąd Najwyższy nie wyciągnął żadnych konkluzji z myśli zawartej w pierwszej części cytatu, mimo że rozporządzenie będące podstawą rozstrzygnięcia może wywołać wiele wątpliwości co do swej legalności, a to w ostatecznym rezultacie mogłoby wpłynąć w poważnym stopniu na ustawowe kompetencje organu administracyjnego¹⁷.

Sąd Najwyższy przeprowadza też w pewnych przypadkach rozróżnienia między aktami organów administracyjnych. Jak się wydaje, SN stoi na stanowisku, że pisma okólne, okólniki i instrukcje nie są aktami normatywnymi, ale *sui generis* oświadczeniami woli organów państwowych i jako takie wywierają tylko skutki cywilnoprawne w ramach obowiązujących przepisów¹⁸.

Spotykamy się jednak także z orzeczeniami Sądu Najwyższego, w których bada on zgodność instrukcji z obowiązującymi przepisami prawnymi i odmawia stosowania postanowień sprzecznych z normami wyższego rzędu, ale traktuje instrukcję jako akt normatywny¹⁹.

Przytoczone stanowiska pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że Sąd Najwyższy, aczkolwiek nie neguje możliwości niezastosowania aktu normatywnego administracji jeśli jest on sprzeczny z ustawą lub innym aktem hierarchicznie wyżej stojącym, to w konkretnych przypadkach unikał zastosowania tej możliwości. Sąd Najwyższy widzi swoje zadanie

¹⁵ Orzeczenie SN z 22 I 1953 r. C. 228/52 „Państwo i Prawo” 1954, nr 2, s. 370; Z. Krzemiński, *Przeciw prawu powielanemu*, „Prawo i Życie” z 18 XI 1956 r.

¹⁶ Orzeczenie SN z dn. 27 VI 1957 r. 3 CR 702/56 — OSN 1958, z. III poz. 79, zob. również orzeczenie SN z 21 XII 1957 r. I CR 1166/57 — OSPiKA 1959, poz. 112.

¹⁷ Por. cytowane wyżej orzeczenia, jak również głosę S. Rittermanna dołączoną do orzeczenia zamieszczonego w OSPiKA.

¹⁸ Orzeczenie SN z 26 VIII 1956 r. C 737/52 — OSN 1954, poz. 3 dot. pisma okólnego prezesa Rady Ministrów, zob. również orzeczenie SN I CR 452/57 z 1 II 1958 — OSPiKA z 1958.

¹⁹ Orzeczenie SN z 28 IV 1955 III CR 313/55 „Nowe Prawo” 1956, nr 2, s. 126—127.

w takiej interpretacji kolidujących przepisów, aby uzyskać ich zgodność i nie doprowadzić do niezastosowania aktu normatywnego administracji; w szczególności dotyczy to aktów Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Jak widzimy, zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie stan w omawianej kwestii jest chwiejny. Przede wszystkim brak wyczerpującego uzasadnienia uprawnienia sądów do badania zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji (albo braku takiego uprawnienia) w świetle podstawowych zasad ustrojowych i przepisów konstytucji. Poza tym te wypowiedzi, które przyznają sądom prawo badania zgodności z ustawą aktów niższego rzędu, pozostawiają nie rozwiązany szereg zagadnień odnoszących się do podmiotu uprawnionego do kontroli, przedmiotu kontroli, jak również trybu kontroli.

Przed odpowiedzią na pytanie, czy i w jakiej formie istnieje u nas kontrola legalności aktów normatywnych naczelnych organów administracji przez sądy, należy zdać sobie sprawę, jakie rozwiązania są tu możliwe.

4. Można wyodrębnić dwie konstrukcje uprawnień kontrolnych sądów. Pierwsza z nich sprowadza się do uznania, że sądy mają prawo badania zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji i w przypadku stwierdzenia niezgodności badany akt traci moc obowiązującą. Wyposażając sądy w tego rodzaju uprawnienia dla zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa prawnego skupia się je w jednym organie, najczęściej w najwyższej instancji sądowej. Zgodnie z tym rozwiązaniem tylko Sąd Najwyższy miałby prawo decydowania o zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji.

Drugie rozwiązanie polega na uprawnieniu sądów do badania zgodności z ustawą aktów normatywnych administracji, jednak skutkiem stwierdzonej niezgodności nie jest utrata mocy obowiązującej przez dany akt, ale jedynie niezastosowanie go w danej konkretnej sprawie. Mogą występować tu dwa warianty. Pierwszy polegałby na tym, że do zajęcia takiego stanowiska uprawniony jest każdy komplet orzekający w toku rozpatrywania sprawy; decyzja podlega następnie sprawdzeniu w toku instancji. Drugi wariant polegałby na tym, że w przypadku stwierdzenia sprzeczności sąd rozpatrujący sprawę zobowiązany byłby zwrócić się do Sądu Najwyższego po rozstrzygnięcie. Nawiasem mówiąc, można by widzieć proceduralną formę tej kontroli w zreformowanych przepisach procedury cywilnej (art. II¹ k.p.c.). Rozstrzygnięcie Sądu

Najwyższego miałyby skutek tylko w odniesieniu do danej sprawy²⁰.

Warto zwrócić uwagę, że wyróżnione konstrukcje różnią się znacznie jeśli chodzi o wpływ na dystrybucję uprawnień władczych między organami państwowymi. Pierwsza z nich daje sądom rozległą władzę polityczną, mającą w pewnej mierze charakter uprawnień ustawodawczych, druga konstrukcja natomiast nie pociąga za sobą takich skutków i przy jej stosowaniu sądy są w dalszym ciągu tylko organami stosującymi prawo.

5. Powstaje pytanie, czy i które z wyżej wymienionych rozwiązań można uznać za obowiązujące w Polsce. Wydaje się, że zdecydowanie należy odrzucić rozwiązanie pierwsze, jako sprzeczne z podstawowymi zasadami naszego ustroju. Jedną z zasad naszego ustroju wynikających z socjalistycznej zasady jedności władzy państwowej jest jedność prawodawstwa i wykonania prawa, wyrażająca się m. in. w pełnej podległości Rady Ministrów Sejmowi i Radzie Państwa, i tylko tym organom (art. 29 i 30 Konstytucji)²¹. Dalej, sądownictwo ma za zadanie przymusową realizację norm prawnych w toku rozstrzygania spraw cywilnych oraz karnych²², i zgodnie z zasadami rozdziału kompetencji między organami państwowymi nie przysługuje mu prawo nadzoru nad innymi organami państwowymi²³.

Przyznanie sądownictwu uprawnień nadzorczych nad naczelnymi organami administracji w zakresie działalności normatywnej byłoby swoistą koncesją organów władzy państwowej wobec sądownictwa. Stanowiłoby bowiem dopuszczenie sądów do udziału we władzy naczelnej, która jest skupiona w Sejmie i Radzie Państwa. Przyznanie zatem kompetencji tego typu wymagałoby uregulowania ustawowego (i to normami konstytucyjnymi) jako wyjątek od przyjętych zasad.

²⁰ Mogą tu nasunąć się pewne wątpliwości natury terminologicznej. Powszechnie bowiem przez kontrolę rozumie się prawo badania zgodności pewnego stanu rzeczy z założonymi kryteriami bez możliwości jednak zmiany istniejącego stanu rzeczy przez organ kontrolujący. Przez nadzór rozumie się kontrolę i możliwość zmiany istniejącego stanu. O ile więc pierwsze rozwiązanie zbliża się raczej do nadzoru, o tyle drugie rozwiązanie nie mieści się ani w kategorii nadzoru, ani kontroli. Określenie tego typu działalności sądu jako kontroli jest jednak powszechnie przyjęte, toteż w dalszym toku wywodów rozwiązanie drugiego typu będziemy nazywać kontrolą, zaś rozwiązanie pierwszego typu — nadzorem.

²¹ W. Zamkowski, *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961, s. 60.

²² Włodyka, op. cit., s. 12.

²³ W. Zamkowski, *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1962, nr. 1.

Takich norm nie znajdujemy ani w Konstytucji, ani też w ustawodawstwie zwykłym. W takie kompetencje nie został wyposażony też Sąd Najwyższy. Art. 51 Konstytucji stwierdza jedynie, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich sądów w zakresie orzekania, co także zostało powtórzone w art. 1 Ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 15 II 1962 r.²⁴ Również ta ustawa nie wyposaża Sądu Najwyższego w inny zakres uprawnień niż wynikający z funkcji nadzoru nad działalnością orzekającą innych sądów.

Pozostaje do rozstrzygnięcia sprawa możliwości realizacji drugiego rozwiązania.

6. Zastanówmy się najpierw, jak można zdyferencjonować sprzeczność aktu normatywnego administracji z ustawą (lub aktem wyższego rzędu). Wydaje się, że może tu występować sprzeczność norm tych aktów (nazwijmy to sprzecznością materialną) oraz sprzeczność samych aktów, tj. brak należytego umocowania organu administracyjnego do działania w danej formie lub materii (nazwijmy to sprzecznością formalną).

Jeśli chodzi o pierwszy przypadek, to mogą zaistnieć następujące sytuacje:

a) ustawa zakazuje działania, a norma aktu normatywnego administracji nakazuje działanie;

b) ustawa nakazuje działanie, a norma aktu normatywnego administracji zakazuje;

c) ustawa zakazuje, a norma aktu normatywnego administracji upoważnia;

d) ustawa nakazuje działanie, a norma aktu normatywnego administracji upoważnia;

e) ustawa upoważnia do działania, a norma aktu normatywnego administracji nakazuje;

f) ustawa upoważnia, a norma aktu normatywnego administracji zakazuje.

Założenie możliwości występowania tego rodzaju sprzeczności jest wynikiem przyjęcia, że w danym systemie prawa obowiązuje norma o treści: normy zawarte w akcie normatywnym administracji (szerzej w akcie niższego rzędu) nie mogą być sprzeczne z ustawą (szerzej z aktem wyższego rzędu).

Jeśli chodzi o sprzeczności drugiego rodzaju, to jest to nie tyle sprzeczność między ustawą a aktem normatywnym administracji, ile

²⁴ Dz. U. nr 11 poz. 54.

sprzeczność między ustawą a działalnością organu administracyjnego. Stwierdzamy to przez badanie aktu normatywnego administracji, a zatem mówić tu będziemy o sprzeczności między ustawą a aktem normatywnym administracji (lub sprzeczności formalnej). Ze sprzecznością tego rodzaju mamy do czynienia wtedy, gdy akt został wydany przez organ administracji bez odpowiedniego upoważnienia. Założenie możliwości występowania tego rodzaju sprzeczności jest wynikiem przyjęcia obowiązywania w ramach danego systemu prawa normy: w ramach danego systemu prawa obowiązuje norma A, jeśli została wydana na podstawie normy B, tj. co najmniej przez adresata normy B i w sposób przewidziany w normie B oraz gdy norma B obowiązuje²⁵.

W świetle dotychczasowych wywodów rozwiązanie może wydać się oczywiste. W obu przypadkach chodzi o ustalenie obowiązywania norm prawnych.

Każdy organ państwowy stosuje tylko normy obowiązujące (lub też nie obowiązujące — jeśli nakazuje to norma obowiązująca np. art. 2 k.k.). Każdy organ, a więc i sąd stwierdziwszy występowanie wskazanych wyżej sprzeczności jest zobowiązany do niestosowania norm sprzecznych z ustawą, ponieważ nie można stosować norm nie obowiązujących.

Ta prosta teoretycznie konstrukcja komplikuje się niebywale, skoro tylko porzucimy abstrakcyjne rozważania i przechodzimy do badania konkretnego materiału normatywnego i praktyki działania organów państwowych.

Wydawać by się mogło, że precyzyjnych wskazówek do rozstrzygnięcia mogących występować wątpliwości dostarczać powinna teoria wykładni prawa. Okazuje się jednak, że teoria ta jeśli chodzi o rozstrzyganie zagadnienia sprzeczności norm dostarcza tylko bardzo ogólnych wskazówek, z wyjątkiem konfliktu norm w czasie²⁶. Ponadto teoria ta zakłada istnienie tzw. sprzeczności politycznych, których organy stosujące prawo w ogóle nie mogą rozstrzygać²⁷. W końcu stwierdza się, że może istnieć nie tylko sprzeczność, ale i niezgodność norm i że tego również organy stosujące prawo nie mogą rozstrzygać²⁸. Nie analizując

²⁵ W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 193.

²⁶ J. Wróblewski *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 298; W. Lang, *Obowiązywanie normy prawnej w czasie w świetle logiki norm*, Prace prawnicze z. 7, Zeszyty Naukowe UJ, Kraków 1960.

²⁷ J. Wróblewski, op. cit., s. 286—287, 289.

²⁸ Ibidem, s. 296—297. Odmienne stanowisko jeśli chodzi w ogóle o wyróżnienie „niezgodności” zajmuje S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, op. cit., s. 178.

dalej tego zagadnienia można stwierdzić, że przy próbie przeniesienia na konkretny grunt abstrakcyjnych rozważań napotykamy na duże trudności.

Wyjaśnienia tego stanu rzeczy szukać należy w fakcie, że zarówno stwierdzanie sprzeczności formalnej, jak i materialnej, nie jest w praktyce sprawą oczywistą i bezsporną. Do stwierdzeń tego typu nie dochodzi się wyłącznie na podstawie wzorów logicznych, ale w pewnej liczbie przypadków nie sposób wyłączyć elementy wartościujące, oceniające. Innymi słowy — rozumowanie zmierzające do wykazania sprzeczności lub braku sprzeczności między normami opiera się nie tylko na przesłankach formalnych, ale znajduje w nim wyraz także polityczne stanowisko osoby dokonującej porównań²⁹. Nic więc dziwnego, że jakkolwiek współcześnie każdy system prawa opiera się na uznaniu pewnej hierarchii norm i zasadzie, iż nie mogą w jego ramach istnieć normy sprzeczne, to jednak nie spotykamy się z upoważnieniem każdego organu państwowego do stwierdzania tej sprzeczności. Również w rozmaity sposób są ukształtowane skutki takiego stwierdzenia. Można przyjąć, że w ustroju socjalistycznym, jak i burżuazyjnym opartym na zasadzie praworządności obowiązuje norma (aczkolwiek wynikająca w każdym z tych ustrojów z odmiennych zasad): każdy akt normatywny obowiązuje, tj. wywiera skutki prawne tak długo, jak długo nie stwierdzi jego wadliwości odpowiedni organ państwowy w prawem przewidziany sposób. Tak więc dla rozstrzygnięcia pytania, czy sądy mają prawo kontrolować akty normatywne administracji pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą, zasada niesprzeczności systemu prawnego oraz zasady wykładni i ustalania obowiązywania norm prawnych nie są wystarczające. Trzeba jeszcze zbadać, czy zasady ustrojowe oraz przepisy prawne dopuszczają prawo kontroli sądów (w rozumieniu wyżej sformułowanym), pomijając przypadki wyżej wskazane, tj. zasady *lex posterior* itp.

7. Wyżej już stwierdziliśmy, że nie można uznać, aby istniało u nas prawo sądów (sądu) do generalnego pozbawienia mocy obowiązującej aktu normatywnego administracji. Takie upoważnienie byłoby równo-

²⁹ W nielicznych tylko przypadkach, a mianowicie szczególnie przy ustalaniu stosunków między normami w czasie, rozumowanie jest na ogół wolne od elementów wartościujących. Można więc uznać, że do orzekania na podstawie zasady *lex posterior derogat priori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* (nie rozstrzygamy kwestii, czy ostatnie dwa sposoby rozumowania w ogóle mogą tu znaleźć zastosowanie) oraz *lex retro non agit* — upoważniony jest każdy organ, a więc i sąd.

znaczne z wyposażeniem sądów w uprawnienia normodawcze. Inaczej przedstawia się sprawa jeśli chodzi o stwierdzenie nieobowiązywania normy wskutek sprzeczności z normą wyższego rzędu, ale ze skutkiem tylko dla danej sprawy. Tutaj mamy do czynienia bardziej z działalnością interpretacyjną niż normodawczą. Działania tego typu mieszczą się całkowicie w procesie stosowania prawa. Takie rozwiązanie nie pociąga za sobą także zmiany w dystrybucji władzy między organami państwowymi. Odrzucenie więc pierwszego rozwiązania nie wyłącza jeszcze możliwości zastosowania drugiego. Zbadajmy zatem, jak przedstawia się stan prawny w omawianym zakresie.

Konstytucja w art. 52 stanowi, że sędziowie podlegają tylko ustawie. Powstaje pytanie, jaką treść nadał ustawodawca terminowi „ustawa” w tym artykule.

Jest chyba bezsporne, że pod pojęciem ustawy w omawianym artykule rozumiał ustawodawca także dekret. Czy jednak ustawodawca nie rozumiał pod tym terminem i innych aktów normatywnych? Konfrontacja innych przepisów Konstytucji, gdzie ustawodawca odsyła do ustawy³⁰, wskazuje, że sprawy odesłane do uregulowania ustawowego nie są regulowane wyłącznie ustawami, ale także aktami niższego rzędu wydanymi w oparciu o ustawy, które regulują tylko kwestie o podstawowym znaczeniu. Przy tym akty te nie zawierają tylko norm sensu stricto wykonawczych wobec ustawy, ale są często merytorycznym, samoistnym unormowaniem problematyki określonej ogólnie w ustawie. Jak więc widzimy, znaczenie terminu „ustawa” jest szersze niż wynikałoby to z dosłownego brzmienia i obejmuje także akty wydane na podstawie ustawy. Wydaje się, że i w omawianym przypadku ustawodawca posługuje się terminem „ustawa” w takim właśnie znaczeniu. Zresztą przekonuje o tym przegląd ustawodawstwa dotyczącego sądów (jeśli rozumieć przez to będziemy przepisy proceduralne, materialne i organizacyjne).

Dla należytego zrozumienia tego artykułu należy, jak się wydaje, sięgnąć do art. 54 i 55 prawa o ustroju sądów powszechnych. Obydwa artykuły pozwalają nam wyodrębnić dwa sposoby wiązania sądów przepisami prawnymi na podstawie dwóch zakresów spraw uregulowanych w omawianych przepisach. Jeden zakres spraw to wszystkie te sprawy, które mieszczą się poza czynnościami związanymi z orzekaniem, a więc np. sprawy uregulowane w regulaminie czynności sądów wojewódzkich i powiatowych w sprawach cywilnych i karnych³¹. Drugi zakres spraw

³⁰ Np. art. 28c, 45, 46 ust. 2.

³¹ Dz. U. nr 44, poz. 216 z 1953 r.

to właśnie orzekanie. Jeśli chodzi o pierwszy wyodrębniony zakres spraw, to wydaje się bezsporny wniosek, że sędzia jest związany nie tylko ustawami, ale i aktami normatywnymi wydanymi na ich podstawie³². W przypadku stwierdzenia niezgodności takiego aktu z ustawą, może, jak zresztą każdy funkcjonariusz państwowy, zwrócić się do odpowiedniej władzy o usunięcie zauważonej niezgodności. W stosunku do drugiego wyodrębnionego zakresu spraw należy inaczej rozumieć związanie (podległość) sędziego. Takie wnioski wynikają z przyjętych zasad organizacji sądownictwa oraz wyrażających te zasady norm prawnych, jak również z praktyki w tym zakresie.

Doszliśmy do wniosku, że termin „ustawa” w art. 52 Konstytucji obejmuje nie tylko ustawy i dekrety, ale i inne akty normatywne wydane na ich podstawie. Równy jest jednak stopień związania sędziego, w zależności od tego, czy chodzi o orzekanie, czy też o inne jego czynności nie będące orzekaniem. W drugim przypadku związanie sędziego aktami niższego rzędu jest takie same, jak ustawą czy dekretem³³. W pierwszym zaś przypadku sędziego wiążą wprowadzić także akty normatywne wydane na podstawie ustawy, ale tylko tak długo, jak długo nie stwierdzi, że stoją one w sprzeczności z ustawą czy dekretem³⁴. Wynika to z budowy aparatu wymiaru sprawiedliwości, odmiennej od innych organów państwowych oraz zasad funkcjonowania³⁵. Odmówienie prawa kontroli sądom osłabiałoby podległość sądów Sejmowi i oznaczałoby wprowadzenie łącznej podległości Sejmowi i Radzie Ministrów, właśnie wskutek specyficznej budowy aparatu wymiaru sprawiedliwości. Tak więc w ten sposób rozumiane prawo badania przez sądy aktów normatywnych administracji pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą nie oznacza przyznania sądom zwierzchniego stanowiska wobec organów administracji (nie rozciąga się więc np. na akty indywidualne), ale jest wynikiem specyfiki tych organów i ich wyłącznej podległości Sejmowi (Radzie Państwa).

Pozostaje do rozstrzygnięcia pytanie, czy prawo to przysługuje wszystkim sądom, czy też tylko Sądowi Najwyższemu. Wydaje się, że uprawnienie to posiada każdy skład orzekający. Za rozwiązaniem tym przemawia to, że niedawno uchwalona ustawa o Sądzie Najwyższym

³² Wprawdzie art. 55 u.s.p. mówi o zleceniach, ale wydaje się, że nie jest wcale wykluczone, iż mogą mieć one charakter ogólny, zob. Starościak, Iserzon, op. cit., s. 162.

³³ Art. 51 i 52 Konstytucji i art. 55 u.s.p.

³⁴ Art. 51 i 52 Konstytucji i art. 54 u.s.p.

³⁵ Obok zasady niezawisłości należałoby wskazać w szczególności na brak hierarchicznej podległości oraz zasadę działania na wniosek.

nie wspomina o takim uprawnieniu Sądu Najwyższego. Nie można go też wyprowadzić z ogólnego określenia kompetencji tego organu. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami³⁶, ogólne zadania Sądu Najwyższego są tego samego rodzaju, co innych sądów. Nie znajdujemy więc w obowiązujących przepisach żadnych argumentów, aby w prawo kontroli wyposażać tylko Sąd Najwyższy. W końcu przyznanie takiego uprawnienia tylko Sądowi Najwyższemu oznaczałoby faktycznie wyposażenie go w uprawnienia, które, jak stwierdzono już poprzednio, nie są zgodne z jego miejscem i rolą w systemie organów państwowych. Oznaczałoby to bowiem w praktyce, że Sąd Najwyższy posiada prawo pozbawiania mocy obowiązującej (przynajmniej w obrębie organów wymiaru sprawiedliwości) znacznej liczby aktów normatywnych. Tak więc należy uznać, że prawo to przysługuje wszystkim kompletom orzekającym.

W ten sposób, jak się wydaje, uzasadnione zostało prawo sądów do badania aktów normatywnych administracji od strony ich zgodności z ustawą. Sankcją tego prawa jest możliwość niezastosowania aktu, który sąd uzna za sprzeczny z ustawą, co jednak nie powoduje utraty mocy obowiązującej przez ten akt, czyli akt ten wiąże np. organy administracyjne w dalszym ciągu.

8. Następnym zagadnieniem jest sposób wykonywania tej kontroli. Mianowicie, można postawić pytanie, czy sądy mogą tę kontrolę sprawować tylko przy okazji rozstrzygania konkretnych spraw, czy też samostannie. Wydaje się, że sam charakter tego uprawnienia przemawia za pierwszym rozwiązaniem. Poza tym dodatkowym argumentem jest brak odpowiednich przepisów proceduralnych. Stwierdzenie niezgodności z ustawą aktu normatywnego administracji w drodze powództwa o ustalenie jest niemożliwe wobec wyraźnego brzmienia przepisów prawnych, jak również stanowiska nauki i orzecznictwa. Można bowiem ustalać istnienie prawa lub stosunku prawnego, ale nigdy faktu. W tym zaś przypadku powództwo o ustalenie zmierzałoby do ustalenia faktu. Inne istniejące formy proceduralne w ogóle nie wchodzą w grę.

9. Zastanówić się wypada z kolei nad zakresem kontroli sprawowanej przez sądy w omawianej dziedzinie. Szukając odpowiedzi na to pytanie należałoby sięgnąć przede wszystkim do przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Jakie jest znaczenie prawne ogłoszenia aktu w tych organach publikacyjnych? Zastanawiając się nad

³⁶ Art. 1 i 2 u.s.p i art. 48 ustawy o SN.

znaczeniem ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw S. Rozmaryn³⁷ wypowiada pogląd (a jak się wydaje, można go odnieść również — z odpowiednimi modyfikacjami wynikającymi z odmienności publikowanych aktów — do ogłoszenia w Monitorze)³⁸, że ogłoszenie to wiąże sądy i inne organy co do:

- a) zgodności z konstytucją;
- b) zachowania form procedury parlamentarnej;
- c) podpisania, zarządzenia ogłoszenia ustawy;
- d) zgodności oryginału z tekstem uchwalonym przez Sejm;
- e) zgodności oryginału z ogłoszonym tekstem.

Powstaje pytanie, czy stwierdzenie to, nie budzące żadnej wątpliwości jeżeli chodzi o dekrety i ustawy, odnosi się również do aktów normatywnych administracji ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze? Pytanie to jest tym bardziej uzasadnione, że art. 5 ust. 2 ustawy o wydaniu Dziennika Ustaw i Monitora stwierdza, iż Prezes Rady Ministrów rozstrzyga, czy dany akt prawny ministra, urzędu centralnego lub podległych władz i urzędów odpowiada warunkom ogłoszenia.

Rozpatrując wypowiedź S. Rozmaryna zauważyć trzeba, że poszczególne skutki ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw opierają się na odmiennym uzasadnieniu. W odniesieniu do punktów a, b, c chodzi o wykluczenie możliwości kontroli naczelnych organów władzy państwowej, a pozostałe punkty wynikają z jednej strony z uznania niedopuszczalności kontroli Sejmu i Rady Państwa, a z drugiej strony — z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego.

Jak się wydaje, i dla aktów normatywnych administracji możemy przyjąć bez żadnych zastrzeżeń, iż ogłoszenie w Dzienniku Ustaw i Monitorze pociąga skutki wymienione w punktach d i e. Jednak uznanie, że z ogłoszenia wynika również zgodność z ustawą, byłoby zbyt daleko idące.

Obserwując praktykę prawotwórczą wypada stwierdzić, że kontrola Prezesa Rady Ministrów ogranicza się do zbadania, czy organ jest upoważniony do stanowienia danego aktu, nie obejmuje zaś badania jego materialnie wykonawczego charakteru w stosunku do ustawy. Trzeba więc uznać, że ogłoszenie w Dzienniku Ustaw i Monitorze stwarza domniemanie i to charakteru iure et de iure, że dany organ był do stanowienia danego aktu upoważniony. Taki wniosek w stosunku do rozporządzeń i innych aktów ministrów i urzędów centralnych wy-

³⁷ Zob. *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 1, s. 20.

³⁸ Zob. Postanowienie SN z 13 X 1955 I. K. O. 65/55 — „Państwo i Prawo” 1955, nr 12, s. 1045.

nika bezpośrednio z omawianej ustawy³⁹. Wydaje się, że nie byłoby celowe wyłączać akty Rządu i poddawać je kontroli sądów w tym zakresie. Jeżeli takie ograniczenie kontroli dotyczy aktów niższego rzędu, to dotyczyć powinno i aktów wyższego rzędu. Z tego, cośmy powiedzieli, wynika, że na gruncie obowiązującego systemu prawnego wyłączona jest kontrola w zakresie drugiej wyróżnionej przez nas sprzeczności, a mianowicie sprzeczności aktu z normą upoważniającą do wydania aktu, Tak więc kontrola sądu, czy organ był upoważniony do stanowienia danego aktu, jest wyłączona. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem może być wskazanie trudności wyłaniających się przy precyzowaniu podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL i istnienie w tym zakresie pewnej rozbieżności między brzmieniem Konstytucji a praktyką⁴⁰. W tym stanie rzeczy rozciągnięcie kontroli sądu na tą problematykę mogłoby przynieść więcej szkody niż pożytku.

Tak więc badanie aktu normatywnego administracji w zakresie domniemania wynikającego z faktu ogłoszenia tego aktu w Dzienniku Ustaw i Monitorze jest wyłączone. Poza tymi ograniczeniami sąd jest uprawniony do pełnej kontroli aktu normatywnego administracji. W szczególności badać musi stosunki zachodzące między normami ustawowymi a normami zawartymi w akcie normatywnym administracji pod kątem widzenia istnienia wyszczególnionych wyżej możliwych sprzeczności. W przypadku stwierdzenia występowania którejs z tych sprzeczności sąd nie powinien zastosować normy aktu normatywnego wydanego przez organ administracyjny. W przypadku gdy akt jest wydany bez wyraźnego powołania się na ustawę i nie ma ustawy, która by regulowała daną materię, kryterium kontroli mogą być podstawowe zasady ustrojowe wyrażone w Konstytucji, a w szczególności gwarantowane tam podstawowe prawa obywatelskie.

Stwierdzenie sprzeczności z ustawą jednej z norm aktu normatywnego administracji powoduje niezastosowanie tylko tej normy, nie rozciąga się zaś na inne normy, jeśli są one zgodne z ustawą i nie utraciły sensu.

Specjalnych form proceduralnych dla stwierdzenia niezgodności nie potrzeba, gdyż w związku z charakterem kontroli sąd nie musi wydawać przy stwierdzeniu żadnego specjalnego postanowienia.

³⁹ Art. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora w związku z art. 5 ust. 2 tejże ustawy.

⁴⁰ W. Zakrzewski, *Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 10, s. 483.

10. Pokróćce należałoby się jeszcze zastanowić — na marginesie rozważań o zakresie kontroli — nad klasyfikacją aktów normatywnych administracji. Sprawa klasyfikacji aktów normatywnych administracji budzi wiele sporów i wątpliwości zarówno w nauce marksistowskiej, jak i niemarksistowskiej. W aspekcie sądowej kontroli szczególne znaczenie mają propozycje podziałów aktów normatywnych na akty wewnętrzne i zewnętrzne. Podział ten, opracowany na gruncie nauki burżuazyjnej, jest dość powszechnie przyjęty, zwłaszcza w krajach pozostających pod wpływem doktryny niemieckiej, jednak kryterium tego podziału nie jest formułowane jednoznacznie⁴¹.

W nauce polskiej również spotykamy się z propozycjami uwzględniania tego podziału⁴². Poważna grupa uczonych występuje jednak zdecydowanie przeciwko temu podziałowi, opierając swoje stanowisko na obserwacji praktyki oraz wywodząc je z ogólnych założeń, na których opiera się struktura naszego państwa⁴³.

Jak się wydaje, trzeba uznać słuszność drugiego stanowiska, gdyż raczej wątpliwa jest teza, że akty normatywne administracji dotyczące „internum” administracji nie stwarzają żadnych uprawnień po stronie obywateli i akt administracyjny wydany z ich naruszeniem nie jest dotknięty wadą. Takie zaś skutki łączy doktryna burżuazyjna z uznaniem jakiegoś aktu normatywnego za wewnętrzny i na tym zresztą polega sens tego podziału. Poza tym występujące u nas akty normatywne nie dają się podzielić na akty dotyczące spraw wewnętrznych administracji i akty zewnętrzne w ten sposób, żeby akty o tej samej nazwie znajdowały się w tym samym przedziale klasyfikacyjnym. Tak więc wydaje się, że z tradycyjnych klasyfikacji nie można wyprowadzić żadnych wniosków co do zakresu kontroli.

⁴¹ Np. E. Forsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, München, Berlin 1961, s. 119—129; Z. Giacometti, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrecht*, t. I, Zürich 1960, s. 154—155; W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959; H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydentów*, Warszawa 1962, s. 135 i n.

⁴² Por. np. M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM Prawo, zesz. VI, 1958, s. 105 i n.; J. Marowski, op. cit., s. 3 i n.

⁴³ S. Rozmaryn, op. cit., s. 444 i n.; W. Zakrzewski, *Zagadnienie podstawy prawnej...*, op. cit., s. 481 i n.; *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 148 i n.; Starościan, Iserzon, op. cit., s. 161—163; L. Bar, *Resortowe akty normatywne*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 8—9, s. 310. Warto wspomnieć, że i w literaturze burżuazyjnej spotykamy głosy krytyczne wobec tego podziału, por. H. Krüger, *Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung*, w: *Festgabe für Rudolf Smend*, „Rechtsprobleme in Staat u. Kirche”, 1952, s. 211 i n.

Także uwzględniając te próby⁴⁴, które na podstawie istniejącego nazewnictwa aktów normatywnych usiłują stworzyć ich klasyfikację, nie znajdujemy podstaw dla zróżnicowania kontroli sądowej w stosunku do wyróżnianych w ten sposób rodzajów aktów normatywnych. Zakres tej kontroli jest, jak się wydaje, ograniczony przyjętą konstrukcją uprawnień kontrolnych, a mianowicie tym, że dotyczą one aktów normatywnych oraz że kontrola sprawowana jest przy okazji rozstrzygania konkretnych spraw. Oznacza to, że dotyczyć ona będzie tylko tych aktów, które wkraczają bezpośrednio lub pośrednio w prawa i obowiązki obywateli.

11. Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że w świetle przepisów obowiązującej Konstytucji i ustaw związkowych, jak również podstawowych zasad ustrojowych, nie da się zaprzeczyć prawa sądów do badania zgodności z ustawą aktów normatywnych naczelnych organów administracji. Tego rodzaju uprawnienia przysługują wszystkim kompletom orzekającym i skutkiem stwierdzenia niezgodności jest odmowa zastosowania w danym przypadku kwestionowanego aktu. Decyzję taką podejmuje sąd przy okazji rozpatrywania konkretnej sprawy i podlega ona sprawdzeniu w toku instancji. Podstawą rozstrzygnięcia może być jedynie sprzeczność aktu normatywnego administracji z ustawą lub Konstytucją w zakresie sprecyzowanym wyżej, tj. sprzeczność materialna.

⁴⁴ Np. S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach*, op. cit., J. Wiszniewski, op. cit.